

— BRÅ FORSKNING —

Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar

En rättspolitisk utvärdering av lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet

Hans-Gunnar Axberger

Forskning om
ekonomisk brottslighet



Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

Eko-brott,
Eko-lagar och
Eko-domstolar

HÖGSTA DOMSTOLEN

1988 -12- 30

BIBLIOTEKET

Brottsförebyggandet rådet
Atlasmuren 1
113 21 Stockholm
Tel 08-769 84 00

Detta är en forskningsrapport. De åsikter som framförs är författarens egna.

ISBN 91-38-12154-9
Omslag Ateljén Arne Öström AB
Produktion Allmänna Förlaget

gotab Stockholm 1988 87814

Innehåll

	INLEDNING	9
	SAMMANFATTNING	11
	KAPITEL I.	
	EKO-brott och ekonomisk brottslighet	17
1	Ett omstritt begrepp	17
2	Ekonomisk brottslighet i vid mening.	18
3	Den rättspolitiska avgränsningen – EKO-brott i kriminalpolitiken	20
4	De närmare kriterierna för vad som är EKO-brott	21
5	Några kritiska synpunkter på sättet att definiera EKO-brott	23
6	Konsekvenserna av en politiserad verklighets- beskrivning	27
	KAPITEL II.	
	Kända fakta om den ekonomiska brottsligheten	30
1	Fakta om ekonomisk brottslighet	30
1.1	Ekonomisk brottslighet i brottsstatistiken	30
1.2	Några BRÅ-studier om ekonomisk brottslighet. .	31
1.3	EKO-brottslingar och sk lyxfångar. En undersök- ning om beivrad ekonomisk brottslighet	34
1.4	Möjlig brottslighet är faktisk brottslighet? När hy- poteser blir bevis	36
2	EKO-brottens omfattning i siffror	40
2.1	Allmänt	40
2.2	Beräkningar av Sveriges ”svarta sektor”	41

2.3	Något om begrepps bilden: svart sektor, svart ekonomi, skatteundandragande och EKO-brott . . .	42
2.4	Exempel på eko-kommissionens sifferhantering	45
2.5	En kriminologisk beräkning	50
2.6	Avslutande anmärkningar	51

KAPITEL III.

	Den här aktuella lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet	53
--	--	----

1	Bakgrund.	53
2	Eko-kommissionens lagförslag på det straffprocessuella och straffrättsliga området. Allmänt . . .	54
3	De särskilda förslagen.	55
3.1	Rådgivarlag, företagsbot och s k EKO-domstolar samt kommissionens slutbetänkande.	55
3.2	Förslag till bulvanlag	55
3.3	Näringsstillstånd och näringsförbud	58
3.4	Ändrade bestämmelser om gäldenärsbrott . . .	59

KAPITEL IV.

	Rådgivarlag	62
--	-----------------------	----

1	Bakgrund.	62
2	Lagstiftningsbehovet	63
3	Något om rådgivnings natur och funktion. . . .	68
4	Yttrandefrihets- och informationsfrihetsaspekter	72
5	Den antagna rådgivarlagen	75
5.1	Begreppet rådgivning	75
5.2	Vårdslös rådgivning	77
5.3	Förbud att utöva rådgivningsverksamhet	84
6	Sammanfattande synpunkter	88
7	Post scriptum: Har rådgivarlagen kommit till användning? Redovisning av en enkel enkätundersökning.	90

KAPITEL V.

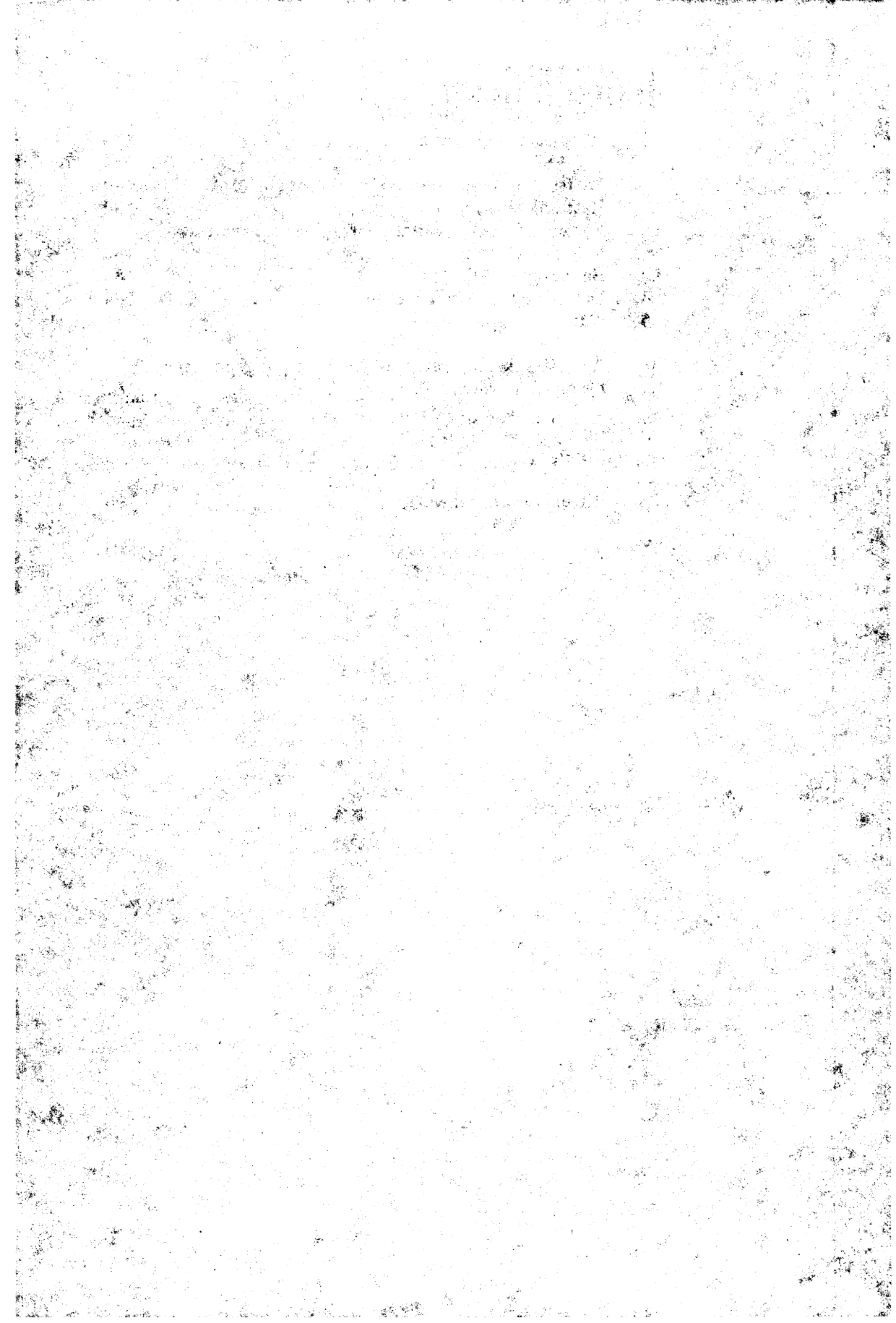
	Företagsbot	91
--	-----------------------	----

1	Bakgrund.	91
1.1	Skuldprincipen och det individuella straffansvaret	91

1.2	Undantag från den grundläggande principen. Allmänt	93
1.3	Företagaransvar	93
1.4	Det yttrandefrihetsrättsliga ensamansvaret . . .	94
1.5	Sanktionsavgifter	95
1.6	Objektivt och korporativt ansvar. Några sammanfattande synpunkter. Utredningsarbetet	95
2	Från förslag till lag. Närmare granskning . . .	97
2.1	Eko-kommissionens förslag	97
2.2	Remissinstanserna	98
2.3	Departementsförslaget (lagrådsremissen) . . .	101
2.4	Lagrådets yttrande	102
2.5	Det slutliga departementsförslaget (propositionen)	106
2.6	Riksdagsbehandlingen (utskottet)	108
3	Den antagna bestämmelsen om företagsbot . . .	110
4	Avslutande anmärkningar	113
5	Post scriptum: Har företagsboten kommit till användning? Redovisning av en enkel enkätundersökning.	114
	KAPITEL VI.	
	S k EKO-domstolar	116
1	Bakgrund	116
2	Reformens innebörd.	116
3	Diskussion och kritik i principfrågan.	119
3.1	Allmänt	119
3.2	Medverkan av expertledamöter	119
3.3	Koncentrationen av mål till vissa tingsrätter . .	122
4	Reformens utfall	127
4.1	I vilken utsträckning har "eko-domstolar" anlitats? Reformens genomslag i rättstillämpningen	127
4.2	Tänkbara förklaringar till den låga genomslagskraften	128
5	Avslutande synpunkter. Möjliga åtgärder	130
5.1	Domstolsverkets rapport.	130
5.2	Några förslag till åtgärder	130
5.3	Något om domstolar som redskap	131
	KAPITEL VII.	
	Rättssäkerheten	134

1	Inledning	134
2	Vad är rättssäkerhet? Några utgångspunkter . .	136
2.1	Olika sätt att se på frågan	136
2.2	Juridisk metod. Rättskällor	138
2.3	Rättskällorna och rättssäkerheten. Allmänt. . .	140
3	Absoluta värden i juridiken? Naturrätt, rättspositivism och rättssäkerhet	143
3.1	Vilken är rättsreglernas grund?	143
3.2	Rättspositivism och naturrätt.	143
3.3	Naturrättens alkemiska formel och rättspositivisms stötesten	144
3.4	Naturrättens pånyttfödelse.	145
3.5	Rättssäkerhet ett naturrättsligt värde?	146
4	Rätt och rätt. Formellt system eller materiella regler?	147
5	Rättsstaten	149
5.1	Rättsstat och maktindelning	149
5.2	Rättsstatens idé. Staten under rätten	150
5.3	En motbild: staten som rättens garant	151
5.4	Rättsstat och rättsstat.	152
5.5	Rättsstaten förutsätter rättssäkerhet	153
5.6	Varierande rättssäkerhetskrav i rättsstaten? . .	154
5.7	Är Sverige en rättsstat?	156
5.8	Rättsstaten och den s k engångsskatten. En exemplifierande diskussion	157
5.9	Post scriptum: några aktuella anmärkningar om Sverige som rättsstat	162
5.10	Har Sverige kanske aldrig varit en rättsstat i formell mening?	163
6	Rättssäkerhetsbegreppet.	164
6.1	Något om begreppet rättssäkerhet i lag och litteratur.	164
6.2	Eko-kommissionen och rättssäkerheten.	166
6.3	Regeringens och riksdagens ställningstaganden till rättssäkerhetsbegreppets innebörd	170
7	Rättssäkerhet och rättseffektivitet.	173
7.1	Allmänt om rättssäkerhet och "rättseffektivitet" som motsatspar	173
7.2	Rättssäkerhet kräver effektivitet	174
7.3	Olika former av effektivitet: rättseffektivitet, effektiv myndighetsutövning, effektiv brottsbekämpning, effektiv skatteindrivning etc	176

8	Rättsskydd	177
8.1	Begreppet rättsskydd	177
8.2	Rättsskydd och effektivitet	178
8.3	Rättsskydd och rättssäkerhet	179
9	Rättssäkerheten - några signifikanta drag . . .	180
9.1	Rättssäkerheten som en strävan	180
9.2	Förfaranderegler (rättslig formalism som rättssta- tens skydd)	182
9.3	Bevisregler. Allmänt	183
9.4	Det juridiska skuldbegreppet	184
9.5	”Marginaltänkande”	184
10	Är rättssäkerhet rättvist? Några utgångspunkter för en diskussion	187
	Bilaga	193
	BRÅs publikationer.	195



Inledning

En av den s k eko-kommissionens (kommissionen mot ekonomisk brottslighet) slutsatser var att det behövdes mer forskning om ekonomisk brottslighet. Kommissionen hörsammades genom att riksdagen år 1984 beslöt att anslå medel särskilt till sådan forskning; i den s k riktlinjepropositionen (prop 1984/85:32 om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m.m.) meddelade justitieministern följande (s 63 f):

Som jag tidigare har anfört har jag för avsikt att ta upp frågan om ett uppdrag till BRÅ att ansvara för ett särskilt forsknings- och utvärderingsprojekt om ekonomisk brottslighet i enlighet med ett forskningsprogram som jag senare ämnar anmäla för regeringen. Arbetet beräknas bli av den omfattningen att en särskild tvärvetenskaplig grupp bör knytas till rådet. För att arbetsuppgifterna skall kunna lösas på ett tillfredsställande sätt är det enligt min mening vidare lämpligt att en särskild ledningsgrupp inrättas under ordförandeskap av den särskilda statssekreterare som regeringen tillsatt inom justitiedepartementet för att leda det fortsatta arbetet inom regeringskansliet mot den ekonomiska brottsligheten.

Det är angeläget att arbetet kommer i gång så fort som möjligt. Samhällets åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten har nu gått in i ett avgörande skede och de beslut om omfattningen av och innehållet i dessa åtgärder som kommer att fattas under de närmaste åren kommer att få stor betydelse för det kriminalpolitiska arbetet på området i ett både kort- och långsiktigt perspektiv.

Arbetet bör enligt min mening inledas redan den 1 januari 1985. Det bör fortgå under en treårsperiod och avslutas före utgången av år 1987.

Jag beräknar att forskningsuppdraget till BRÅ kräver arvoden till fyra kvalificerade forskare.

Föreliggande studier är utförda inom ramen för det projekt som här förutskickas. De bygger till övervägande del på material som togs fram under åren 1985 och 1986 och presenterades för projektets s k styrgrupp då. Slutredovisning till BRÅ skedde den 1 juli 1988; någon genomgående uppdatering av materialet fram till detta datum fanns det dock inte möjlighet att göra.

Rapporten innehåller en granskning av det empiriska under-

laget för lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet. Den innehåller vidare en översyn och rättslig utvärdering av aktuella lagstiftningsprodukter. Den avslutas med ett längre men ändå långtifrån uttömmande avsnitt om rättssäkerhetsfrågor. Rättssäkerhetsdelen hann inte slutföras under den tid som stod till buds, men jag har ändå valt att publicera materialet i ofullbordad form. Om inte annat kan det utgöra ett bidrag till den sparsamma rättspolitiska idédebatten i vårt land.

Sammanfattning

Det kriminalpolitiska arbetet med ekonomisk brottslighet har avstannat – åtminstone i förhållande till den intensitet med vilken det bedrevs under slutet av sjuttio- och början av åttiotalet. Det skulle kunna bero på politiska faktorer och överväganden. Det skulle också kunna bero på att andra, viktigare saker inträffat som kräver resurser och andra insatser. Min slutsats efter den utvärdering som redovisas i denna rapport är emellertid att arbetet med ekonomisk brottslighet kom att bedrivas på ett felaktigt sätt. Det slarvades med fakta när det gällde de företeelser som skulle förebyggas/bekämpas, det framlades illa beredda lagförslag under alltför stor tidspress och man hade en principiellt alltför lättsinnig inställning till rättssäkerhetsfrågornas betydelse.

Detta ledde till en i grund onödigt politisk polarisering. Genom att man inte sökte bred enighet om hur de kriminalpolitiska problem man ville reglera såg ut i verkligheten, utan i stället nöjde sig med hypoteser/fördomar, kom lagstiftningsarbetet redan i utgångsläget att få en försvagad legitimitet.

Det bristfälliga utredningsunderlaget ledde till ineffektiva åtgärder. Om man inte vet hur det som skall regleras ser ut, är chansen att åstadkomma en effektiv reglering mindre än om man först skapat sig en så klar bild som möjligt. Det sistnämnda gäller inte bara den kriminalpolitiska verklighetsbilden, dvs förekomsten av de handlingar man vill förhindra genom kriminalisering. Som jag framhållit särskilt i kapitlet om rådgivarlagen måste lagstiftaren också förvissa sig om att de förslag som framläggs kan förankras i vad som skulle kunna kallas en normativ verklighet. Det låter sig sägas att lagar bara är ett sätt att förändra samhället, men därav följer inte att nystiftade lagar alltid medför någon förändring; en ny lag kan i ytlig mening lösa ett politiskt problem, dvs på kort sikt tillgodose kravet på politisk handling, men det är inte säkert att den får någon normerande effekt. Kampen mot ekonomisk brottslighet synes väl illustrera detta; dess mer eller mindre otjänliga lagstiftningsprodukter har inte kunnat slå igenom i tillämpningen.

Men bilden är inte entydig. Lagstiftningen om företagsbot fyller enligt min mening en tidigare lucka i den svenska strafflagstiftningen. Den har, som jag ser det, inga direkta tekniska bris-

ter, som skulle göra den otjänlig från rättssäkerhets- och/eller effektivitetssynpunkt. Likväl har den inte (hittills) slagit igenom i tillämpningen. – Den som har en annan uppfattning än författaren av dessa rader angående exempelvis rådgivarlagens tjänlighet från samma utgångspunkter kan alltså peka på att jag inte framför motsägelsefria slutsatser. Det gör jag inte heller anspråk på. Att företagsboten inte slagit igenom framstår för mig som en aning gåtfullt. Det kan vara ett tecken på att utvärderingen gjorts för tidigt.

Intrycket att det lagstiftningsprojekt som gått under samlingsbeteckningen "kampen mot EKO-brotten" misslyckats framstår ändå som massivt efter min genomgång. Att även goda lagstiftningsprodukter – som det ser ut – kommit att hamna i den juridiska verklighetens papperskorg, kan ju bero på att hela projektet kom i vanrykte genom den hårda politiseringen, den typiskt sett slarviga hanteringen av fakta från framför allt eko-kommissionens sida och sist men inte minst de ifrågasättanden från rättssäkerhetssynpunkt som snart sagt varje framlagt förslag drog med sig.

I rapporten behandlas först *fakta- och sifferhanteringen* kring den svenska ekonomiska brottsligheten (**kapitel I och II**). *Begreppet* ekonomisk brottslighet diskuteras. Den snäva innebörd begreppet EKO-brott kommit att ges i svensk kriminalpolitik kritiseras. En slutsats är att man bättre borde tagit reda på i vad mån de företeelser man ville bekämpa förekom i den omfattning man utgick från. Jag konstaterar att det saknas empiriskt underlag för att närmare beskriva den ekonomiska brottslighetens struktur och att de siffror som förekommer om dess omfattning inte är tillförlitliga.

När läsaren tagit del av kapitel I och II skulle han eller hon kanske vilja fråga sig: *Tror författaren inte att det finns någon ekonomisk brottslighet alls – eller?*

Svaret på den frågan är att min utvärdering inte ger stöd för att det förekommer just någon ekonomisk brottslighet *av den vidlyftiga art och av det dramatiska slag* som man sökte frammana under "kampen mot EKO-brotten". Detta utesluter i och för sig inte att det begås grova ekonomiska brott. Framför allt utesluter det inte att det förekommer omfattande ekonomisk brottslighet i en något mindre exklusiv mening – en brottslighet som är av modernt slag, i tiden (skattebrott, miljöbrott, moderna former av kreditbedrägerier, manipulationer av datasystem för penningtransaktioner, insiderbrott, missbruk av bolagsformer m m). Det är tvärtom troligt att det gör det.

Det är angeläget att den brottslighet som begås bekämpas och att kriminalpolitiken håller jämna steg med kriminalitetens "naturliga" utveckling. Vad som inträffat efter det rättspolitiskt misslyckade korståget mot de dramatiska och nästan romantiserade EKO-brotten är emellertid att intresset för att bekämpa mer vanlig ekonomisk brottslighet i denna mening verkar ha minskat.

I **kapitel III** ges en *översikt* över den lagstiftning som härrör från den s k eko-kommissionen, dvs den lagstiftning som omfattas av utvärderingsuppdraget. Även behandlingen av förslaget till bulvanlag, som inte ledde till lagstiftning, berörs här översiktligt.

Av översikten framgår att mycket av det som kommissionen föreslog över huvud taget inte genomfördes och att det som genomfördes vingklippes kraftigt under departements- och riksdagsbehandlingen. Med tanke på den uppståndelse som eko-kommissionens arbete föranledde ligger det så här i efterhand nära till hands att sammanfattningsvis konstatera att det var "mycket skrik för lite ull".

Tre av de förslag som ledde till lagstiftning i mer eller mindre modifierad form behandlas närmare i de följande kapitlen.

I **kapitel IV**, om den s k *rådgivarlagen*, noteras den oenighet som rådde om behovet av lagen eller, annorlunda uttryckt, om i vilken utsträckning icke straffbar oseriös rådgivning förekom. Oenigheten "löstes" i stort sett så att man röstade om saken. Jag framhåller i detta kapitel – liksom beträffande den ekonomiska brottslighetens förekomst i allmänhet – det olämpliga i att man låter majoritetsbeslut i politiska organ ersätta empiriska undersökningar där sådana är möjliga att utföra.

I avsnittet om rådgivning kritiserar jag också lagstiftaren för att inte tillräckligt ha beaktat de särpräglade omständigheter som råder vid juridisk rådgivning och den funktion sådan rådgivning fyller både för den enskilde och för rättssamhället i stort.

Den antagna lagen behandlas relativt ingående. Den har delvis en något rättsosäker kontur, vilket jag dock mest tror kommer att gå ut över dess praktiska användbarhet. En tes jag driver är att rättsosäkra lagar som inte anknyter till befintliga normstrukturer riskerar att inte tillämpas alls, eftersom deras bristande precision gör åklagare och domstolar obenägna att tillämpa dem. Jag har förutspått att rådgivarlagen bl a av detta skäl knappast kommer att fylla någon funktion att tala om i svensk straffrätt. – En senare gjord enkät har inte jävat den förutsägelsen, vilket framgår av ett post scriptum till kapitlet.

Det kan sammanfattningsvis ifrågasättas om man inte tagit i litet för mycket – åtminstone på papperet – med instiftandet av den nya rådgivarlagen. Som kampåtgärd mot den ekonomiska brottsligheten betraktad är den omotiverat bred och den träffar rådgivargrupper som inte visats vara i behov av en kontroll av detta slag. Lagstiftningsärendet präglas av en viss fantasilöshet när det gäller de lojalitetskonflikter som uppstår i rådgivningsverksamhet och den funktion rådgivningen fyller inom rättssystemet. Man har också i alltför stor grad bortsett från att rättstillämpning sker i konflikter mellan parter och intressen samt parternas naturliga rätt att i detta system agera som just parter. I denna "konfliktmodell", som är en naturlig del i rättsstaten, ingår rådgivare primärt som biträden åt parterna. De kan inte i

denna sin egenskap åläggas alltför långtgående lojalitetsplikter mot svårgripbara "samhällsintressen" – i synnerhet inte då de företräder någon vars motpart är staten (eller just samhället, som man ibland föredrar att säga).

Den s k *företagsboten* är den enligt min mening mest lyckade av de produkter som kan härledas till eko-kommissionen. I **kapitel V** behandlas bakgrunden till denna nya sanktionsform och den lagstiftning som slutligen antogs.

Lagstiftningen om företagsbot innebär att ett steg i en utveckling mot ett objektivt, korporativt straffansvar tagits – bort från det på skuldprincipen vilande exklusivt individuella straffansvaret. Det har under lång tid funnits en allomfattad strävan i svensk rättspolitik att åstadkomma något i denna riktning. Mot den bakgrunden var det på tiden att något till sist gjordes. Det finns därför anledning att se positivt på den nya sanktionen eller att åtminstone acceptera att någonting av det här slaget förr eller senare ändå kommer att få en plats inom det straffrättsliga sanktionssystemet.

Lagstiftningen om företagsbot har inslag som kan kritiseras från rättssäkerhetssynpunkt (se t ex de meningsskiljaktigheter mellan lagrådets ledamöter och departementschefen som refereras ingående i kapitlet). Men när det gäller införandet av principiellt nya rättsinstitut är det en oundviklig konsekvens att en viss rättsosäkerhet uppkommer innan praxis "satt sig". Företagsboten anknyter till ansvarsformer som sedan länge är under utveckling i svensk rätt, den anknyter därmed till existerande normer och rättssyn. I detta ligger i praktiken en viss förutsebarhet angående lagstiftningens framtida tillämpning.

Den typ av objektivt eller korporativt ansvar som företagsboten ger uttryck för har således under lång tid diskuterats i svensk kriminalpolitik och den har som jag ser det framtiden för sig. – Även här har jag utfört en enkel enkät som emellertid utvisar att inte heller företagsboten hittills slagit igenom i tillämpningen.

De s k *EKO-domstolarna* har hittills inte fyllt någon funktion att tala om. Det framgår av en utvärdering domstolsverket gjort. Reformen, dess allmänna bakgrund och mer detaljerade utformning, tas upp tillsammans med denna utvärdering i **kapitel VI**.

Några direkta invändningar från rättssäkerhetssynpunkt kan man knappast rikta mot den införda möjligheten att koncentrera vissa mål till ett begränsat antal tingsrätter och möjligheten för dessa domstolar att anlita expertledamöter – vilket i huvudsak är reformens innebörd (några särskilda domstolar – "EKO-domstolar" – har alltså inte inrättats i fysisk mening). Bakom reformen ligger ett effektivitetstänkande som inte står i strid med rättssäkerhetsintressen. Däremot återspeglar de förändrade reglerna delvis vad jag kallat för ett redskapstänkande, där man på

ett för en rättsstat något oreflekterat sätt inordnar domstolarna bland de brottsbekämpande myndighetsorganen.

Kapitlet innehåller vidare en diskussion om och tänkbara förklaringar till att denna reform fått ett så förkrossande dåligt genomslag.

Sammanfattningsvis visar utvärderingen enligt kapitel I–VI alltså ett nedslående resultat. Enskildheter, som att den ena eller andra lagen inte omedelbart fått någon verkan, kan ha sina förklaringar. Men i det här sammanhanget är det den samlade bilden som ger det starkaste intrycket.

För det första hamnade en hel del av eko-kommissionens förslag, helt eller delvis, omedelbart redan i justitiedepartementets papperskorg. För det andra har relativt betydande lagstiftningsprodukter, som rådgivarlagen, företagsboten och "EKO-domstolarna", närmast lämnats utan avseende av de rättstillämpande organen. För det tredje har det politiska – och allmänna? – intresset för EKO-brott upphört, åtminstone det intresse som visar sig i handling. Någonting måste ha varit fel från början, synes det mig.

I rapporten ingår slutligen kapitel om *rättssäkerhet* (**kapitel VII**). Det innehåller bl a en beskrivning av den diskussion kring rättssäkerhetsbegreppet som vissa av eko-kommissionens förslag och resonemang föranledde. Därvid klarläggs att riksdagen så småningom tog avstånd från det "moderna" rättssäkerhetsbegrepp eko-kommissionen presenterade.

I övrigt utgör kapitlet ett försök att, utan anspråk på fullständighet, systematisera argumentationen kring rätt, rättsstat och rättssäkerhet. Syftet har därvid varit att tillhandahålla ett underlag för en allmän och rättspolitisk diskussion. Just en allmän diskussion vore önskvärd; vi låtsas gärna att det finns vattentäta skott mellan politik och juridik i Sverige.

Ordet rättssäkerhet används oftast på ett självklart sätt, som hade det en för varje jurist självklar innebörd. Ytligt sett har det också det, men vad som är rättssäkerhet eller vad som utgör "hot mot rättssäkerheten" när det gäller lagstiftning och rättstillämpning i praktiken blir lätt till kontroversiella, rättspolitiska, bedömningsfrågor.

Min utgångspunkt är rättsstaten och att denna utgår från i vart fall en strävan efter maktdelning. Av denna maktdelning mellan lagstiftare och rättstillämpande organ följer logiskt principer, som kan sammanfattas under benämningen rättssäkerhetskrav. För att rättsstaten skall kunna förverkligas krävs rättssäkerhet; rättssäkerheten är instrumentell i förhållande till rättsstaten. Däremot tillbakavisar jag tanken på rättssäkerhet som ett naturrättsligt färgat institut.

Jag har tagit mig friheten – tämligen bokstavligt talat – att i denna BRÅ-rapport diskutera om Sverige är en rättsstat. Som

jag ser det finns det anledning att ifrågasätta om inte den nuvarande svenska statsmodellen kan karakteriseras bättre på annat sätt, om det nu skall göras i ett ord. Det hindrar i och för sig inte, för att citera Brita Sundberg-Weitman, att Sverige ändå kan vara "ett bra land".

Utan att förneka att Sverige i princip är en rättsstat anser jag alltså att det borde gå att finna mer träffande benämningar för den statsmodell som utmejslats i Sverige. Viljan att väl ta hand om alla sina medborgare, att numrera dem och hålla dem registrerade från vaggan till graven vare sig de vill det eller inte, att i välment storsinhet ta hand om mer än hälften av deras arbetslön för att förvalta och fördela, att hellre tala om frihet från nöd och elände (dvs trygghet) än frihet i förhållande till statsmakten – allt detta är typiskt för Sverige, men inte särskilt typiskt för en rättsstat. I rättsstaten är statsmaktens begränsning ett fundament eftersom man förutsätter att statsmakten kan missbrukas. Den är kanske inte ond, men den är inte heller god – framför allt är den farlig, det är därför den skall bindas med rättens band.

Men den svenska statsmakten ser sig inte som farlig, den är god och vill väl – och varför skall en välgörare bindas?

Kapitel I.

EKO-brott och ekonomisk brottslighet

1 Ett omstritt begrepp

Uttrycket ekonomisk brottslighet har inte en helt entydig innebörd, dvs det används på skiftande sätt i olika sammanhang. Ibland sägs det till och med att innebörden är omstridd.¹ Det finns inte heller någon vetenskapligt godtagen (juridisk, kriminologisk eller sociologisk) definition att använda som rättesnöre.² Däremot har begreppet avgränsats i rättspolitiska sammanhang, som ett led i kriminalpolitiken. Den definitionen har därefter huvudsakligen accepterats i den kriminalpolitiska debatten och forskningen.

Den politiska definitionen är delvis snäv. Dess syfte är inte bara att beskriva en viss typ av brottslighet, som på ett eller annat sätt skiljer sig från annan brottslighet som samhällsföretelse betraktad. Dess syfte är också – och kanske primärt – att fixera den måltavla mot vilken vissa rättspolitiska åtgärder skall riktas. Det är skillnad mellan en politiskt neutral beskrivning av en viss typ av brottslighet (ekonomisk brottslighet) och en politisk bestämning av utgångspunkten och målet för vissa politiska åtgärder ("EKO-brott").³

¹Jørgen Jepsen talar om "en slags kamp om definitionerne" – och noterar att detta i sig självt är ett intressant socialt fenomen (Jepsen: Definitionen af "Ekonomisk kriminalitet", i BRÅ Rapport 1979:1). I övrigt innehåller snart sagt varje publikation om ekonomisk brottslighet eller angränsande ämnen särskilda diskussioner om "definitionen". Jfr allmänt Bo Svensson, Ekonomisk kriminalitet, 1983 s 13 ff, Persson i BRÅ Rapport 1984:5 s 114 ff, Magnusson i BRÅ Rapport 1985:1 s 23 och densamme i Ekonomisk brottslighet i Sverige, 1983 s 7 ff; i offentligt tryck kan hänvisas främst till JuU (justitiekontoret) 1980/81:21 s 62 f).

²Försök att definiera begreppet för vetenskapligt bruk i nordiska sammanhang har gjorts bl a av P O Träskman, se NU B (Nordisk utredningsserie) 1977:25 s 179 ff. Se vidare not 5 nedan.

³I den fortsatta framställningen kommer jag i viss mån att använda uttrycket ekonomisk brottslighet som mer allmän beteckning (ekonomisk brottslighet i vid mening) och EKO-brott när jag särskilt syftar på den rättspolitiskt fixerade måltavlan.

2 Ekonomisk brottslighet i vid mening

Ekonomisk brottslighet i vid mening är något man länge intresserat sig för.⁴ De brottsliga handlingstyper som hör hit är exempelvis brott mot grundläggande ekonomiska spelregler: kartellbildningar, olika former av "insiderbrott", mutor, bestickning och annan korruption, patentintrång, brott mot export-/importlagstiftning, skattebrott etc. På senare tid har manipulation av informationssystem (databrott) och miljöbrott tillkommit som avancerade "ekonomiska" brott.

Att en brottslighet är "ekonomisk" antyder som jag ser det två saker.

För det första antyder det att det rör sig om något sofistikerat, förslaget och planerat. Ekonomi är beteckningen på ett system som närmast definitionsmässigt är komplext; adjektivet ekonomisk syftar på väl övervägda åtgärder som tar sikte på optimala intäkter. En stöld, exempelvis, är för simpel för att kallas ekonomisk brottslighet.

För det andra antyder det att brottsligheten skall vara av en viss omfattning. Detta följer delvis av det förra; ett brott som är sofistikerat, förslaget och planerat är knappast litet till sin omfattning. Skulle det någon gång vara det förefaller det mindre passande att kalla detta för ett ekonomiskt brott. Kanske kan det uttryckas så, att ekonomiska brott måste anknyta till det ekonomiska systemet och i större eller mindre grad bryta mot detta.

På detta sätt kan man antyda en gräns mellan ekonomiska brott och mer traditionell förmögenhetsbrottslighet i brottsbalkens mening. Den är inte särskilt klargörande för den som söker en vetenskapligt användbar definition av begreppet ekonomisk brottslighet, men resonemanget visar ungefär vad man kan mena när uttrycket används i dagligt tal.

Ett naturligt och odramatiskt sätt att definiera vad man menar med ekonomisk brottslighet har presenterats av P O Träskman. Han använder uttrycket "ekonomins kriminalitet" och hänför till denna de brott som kan förekomma i anslutning till olika led i vad man kan kalla "ekonomin", det ekonomiska systemet.⁵

⁴Se redogörelsen i eko-kommissionens slutbetänkande, SOU 1984:15, s 13 ff.

⁵"Ekonomins kriminalitet" nyttjas i modern nordisk kriminologi som samlande benämning för den brottslighet som är lierad med näringslivet. Med ekonomins kriminalitet avses således brottslighet som består i missbruk av det sociala förtroende som är en grundförutsättning för ekonomiskt samgående och som sker vid utövandet av näringsverksamhet" (Träskman i NU B 1977:25 s 179). Träskman grupperar sedan de aktuella brotten utifrån de persongrupper de kränker (delägare, borgenärer, anställda, kunder/konsumenter, konkurrenter, "miljön", det egna företaget).

En sak till måste anmärkas beträffande begreppsdiskussionen. Det gäller sättet att använda ordet brott, eller brottslighet. Jag tror att det är vanligt att folk i gemen använder dessa ord på ett mer allmänt sätt än vad man gör i juridiska sammanhang.

Rättsligt sett är "brott" förbehållet sådana handlingar som är juridiskt straffbara. För dagens svenska jurister är detta en självklarhet; det uttrycker den rådande rättspositivistiska synen. Men i icke-juridiska sammanhang har ordet kvar sin moraliserande och normativa innebörd, dvs när man säger att någon handlat brottsligt tar man också ställning till handlingen och fördömer den. Och denna uppfattning kvarstår även om det skulle visa sig att handlingen inte var formellt straffbar (det kan f ö lika gärna vara på motsatt sätt: att en formellt straffbar handling inte anses vara något "brott").

Uttrycket ekonomisk brottslighet är värdeladdat på just detta sätt. Jurister är t ex angelägna att skilja mellan skatteflykt, skatteplanering och skattebrott. Icke-jurister är inte alltid beredda att acceptera dessa distinktionsförsök, de kan vilja kalla alltsammans "ekonomisk brottslighet" för att på så sätt uttrycka sitt avståndstagande. Gränsen för sättet att använda uttrycket går inte heller alltid mellan "experter" och andra. Det finns debattörer, beslutsfattare och forskare som med ekonomisk brottslighet menar inte bara sådant som är straffbart utan också sådant som borde vara det.⁶

Ekonomisk brottslighet kan alltså innefatta ganska mycket. Det ger associationer till kvalificerad och i viss mening samhällsfarlig brottslighet samt delvis också till handlingar som många ogillar men som inte är straffbara enligt lagen.

⁶Jfr JuU 1980/81:21 s 62. Mer allmänna beskrivningar av den "ekonomiska brottsligheten" tar ofta sikte på otillbörliga affärsmetoder som vid tidpunkten inte var kriminella men vilka lett till förändringar i lagstiftning och rättssyn. Se t ex Bo Svenssons korta historik som inleds med orden: "Ekonomisk brottslighet har funnits sedan historiens gryning". Svensson exemplifierar därefter med baggböleri, Kreuger-kraschen och skatteundandragandet på femtiotalet, dvs till händelser och företeelser som framför allt föranlett och hjälpt till att driva fram lagstiftning och/eller förändrad rättssyn (Svensson, Ekonomisk kriminalitet, s 9 f). Jag tror att det är vanligt – och absolut inte "oriktigt" – att ekonomisk brottslighet används som beteckning på affärsmetoder och penningtransaktioner som man tar avstånd från, därför att de bygger på missbruk av det ekonomiska systemet och allmänt förtroende. – Jfr även Träskmans framställning i NU B 1977:25 s 179 f, där han talar om det "sociologiska brottsbegreppet": "Såsom brott ur sociologisk synvinkel betraktas förutom de handlingar som straffbelagts, även handlingar som visserligen är normstridiga men ej straffbelagda, handlingar som uppfattas som negativa utan att för den skull vara kriminaliserade. Såsom brott i sociologisk mening brukar man t.ex. betrakta missbruk av alkohol, lösdriveri och annat vanartigt liv, d.v.s. beteende som strider mot socialrättsliga men ej mot straffrättsliga normer." (s 180)

3 Den rättspolitiska avgränsningen – EKO-brott i kriminalpolitiken

Såvitt angår svenska förhållanden är det i praktiken riksdagen som bestämt vad som skall menas med ekonomisk brottslighet. Forskare, politiker, debattörer – alla har de anammat riksdagens bestämning om vad som skall avses med ekonomisk brottslighet som en beskrivning av verkligheten.

Man kan säga att ekonomisk brottslighet därmed kommit att begränsas till näringslivskriminalitet. Tydligast kommer det till uttryck i att en arbetsgivare som betalar ut svarta löner anses begå ekonomisk brottslighet till skillnad från de arbetstagare som tar emot de svarta lönerna.⁷

Begreppet EKO-brott har vuxit fram på följande sätt. Så här sammanfattade justitieutskottet i ett betänkande från år 1981 målet för kampen mot ekonomisk brottslighet:⁸

Enligt den beskrivning av begreppet som de brottsbekämpande myndigheterna, dvs. i första hand polis- och åklagarmyndigheterna, använder bör till ekonomisk brottslighet räknas först och främst sådan kriminalitet som har ekonomisk vinning som motiv. Härutöver skall brottsligheten för att betraktas som ekonomisk kriminalitet ha en kontinuerlig karaktär, bedrivs på ett systematiskt sätt och förövas inom ramen för näringsverksamhet som inte i sig är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna.

De ekonomiska brotten anses ofta vara av kvalificerad art i den meningen att de enskilda brotten har stor omfattning, rör stora samhällseliga värden eller drabbar grupper av enskilda. Brotten är i regel svåra att uppdaga och beivra. Som exempel på vad som brukar hänföras till ekonomisk brottslighet i här avsedd mening kan nämnas brott som skattebedrägerier, valutabrott, bedrägerier och gäldenärsbrott.

Till den ekonomiska brottsligheten anses inte höra den s.k. organiserade brottsligheten. Med organiserad brottslighet avses i allmänhet sådana brott som vissa grövre narkotikabrott, koppleri i form av organiserad prostitution, organiserad häleriverksamhet m.m. Ekonomisk brottslighet anses inte heller omfatta förmögenhetsbrott av traditionellt slag som begås av enskilda personer utan att brotten har något samband med näringsverksamhet.

⁷Ett annat exempel på en gränsdragning av detta slag kan hämtas från lagstiftningen om företagsbot. Denna nya sanktionsform har begränsats till att gälla näringsverksamhet trots att det finns goda skäl att låta detta "korporativa" straffansvar läggas också på andra kollektiva enheter än de näringsdrivande, se nedan kapitel V.

⁸JuU 1980/81:21 s 62.

Utskottets definition har sedermera utvecklats och preciserats något. Dåvarande BRÅ-chefen Bo Svensson använde i en framställning över ekonomisk kriminalitet utskottets överväganden och systematiserade dem.⁹ Leif Persson anslöt sig också till utskottets kriterier i form av en egen "fenomenbeskrivning".¹⁰ En utförlig diskussion och självständig motivering för de kriterier som lades fast av utskottet återkommer sedan i eko-kommissionens slutbetänkande. I den proposition som följde (riktlinjepropositionen) framhölls att "Justitieutskottet har i sitt av riksdagen godkända betänkande - - - angett en beskrivande definition som numera får anses vara allmänt vedertagen här i landet", varefter delar ur utskottets betänkande citerades.¹¹ Slutligen bekräftade utskottet självt, under hänvisning till riktlinjepropositionen, att den egna definitionen "numera ... anses vara allmänt vedertagen här i landet".¹² År 1986 sammanfattar så Persson att utskottets definition är "den (mer eller mindre) officiellt accepterade ... avgränsningen av begreppet".¹³

På detta sätt stadfästes och förankrades definitionen och EKO-brotten i den svenska kriminalpolitiken och kriminologiska forskningen.¹⁴

4 De närmare kriterierna för vad som är EKO-brott

Följande kriterier hör till den allmänt vedertagna definitionen på ekonomisk brottslighet:

⁹Svensson, Ekonomisk kriminalitet, 1983, s 14 f. Jfr även Svensson i BRÅ Rapport 1984:5 s 134 f.

¹⁰Persson i BRÅ Rapport 1984:5 s 115.

¹¹Prop 1984/85:32 s 5.

¹²JuU 1984/85:28 s 5.

¹³Persson, Kampen mot EKO-brotten. Del I Polisen, 1986, s 9.

¹⁴I allmänhet har forskarna anpassat sig till den politiska definitionen, som Persson. Magnusson har avvikit något, se Magnusson, Ekonomisk brottslighet i Sverige, 1983, s 7 ff; se också nedan kapitel II.1.2. – Vådan av att inte ansluta sig till den politiskt fastlagda definitionen fick erfaras av en forskare som sökte anslag från BRÅ för ett projekt med titeln "Allmänhetens syn på ekonomiska brott". Hans ansökan tillstyrktes av vetenskapliga gruppen inom BRÅ men den bordlades av arbetsutskottet eftersom projektet avsåg ett vidare fält än EKO-brotten i den politiskt fastlagda meningen. Den slutliga skandalen undveks genom att forskaren utlovades sitt anslag om han ändrade projektets titel, vilket han gjorde. Det kom i stället att rubriceras "Allmänhetens syn på olika brott". (Det torde ha varit fråga om en taktisk reträtt från forskarens i fråga sida; projektet har numera resulterat i en studie som bär titeln "Allmänhetens syn på ekonomiska brott", BRÅ PM 1984:4.)

1. brottsligheten skall ha ekonomisk vinning som motiv
2. det skall röra sig om brottslighet av kontinuerlig karaktär och den skall vara systematiskt bedriven – enstaka välplanerade, omfattande brott är alltså inte ekonomisk brottslighet
3. brottsligheten skall försiggå inom ramen för en näringsverksamhet som i sig är laglig och som så att säga är verksamhetens legitima bas (verksamheten skall ha ett lagligt och gärna respektabelt ansikte utåt). Detta antyder framför allt att brottsligheten utgör ett slags missbruk av legitima institutioner, som aktiebolagsform och industriell verksamhet, handel, mäkleri etc
4. de brott som begås skall vara kvalificerade till sin art och omfattning; brotten skall kräva planering och särskilda kunskaper samt röra stora värden och drabba grupper av människor. Eko-kommissionen synes ha förutsatt att endast brottslighet med vinster i form av t ex skatteundandraganden på en halv miljon kronor och däröver är EKO-brott.¹⁵

Däremot är följande typer av brottslighet inte att betrakta som ekonomisk i denna mening.

1. S k organiserad brottslighet är inte EKO-brott.¹⁶ Med organiserad brottslighet brukar man mena omfattande, väl organiserad och fortlöpande kriminell verksamhet (kriteriet 2 ovan passar bra in på organiserad brottslighet). Organiserad brottslighet förknippas gärna med "brottssyndikat" och liknande. Basen brukar dock vara mer traditionell kriminalitet som narkotikahandel, koppleri, organiserade stölder, handel med stöldgods m m. En skillnad mot kriterierna ovan är ju att verksamheten kan vara kriminell i sig; den behöver ingen legal bas utan kan vara helt "underjordisk".
2. "Vanligt folks" skattefusk och liknande brottslighet med anknytning till det ekonomiska systemet (t ex s k bidragsfusk) är inte EKO-brott. Detta framgår indirekt av justitieutskottets kriterier. Det har framhållits mer uttryckligt av eko-kommissionen.¹⁷

¹⁵Se kommissionens slutbetänkande, SOU 1984:15, s 27. Det är annars sällsynt att några direkta tal anges. Man talar i stället om stora ekonomiska värden. Siffran en halv miljon kronor stämmer dock ganska väl in i den övriga bilden av den brottslighet som skisseras som mall för EKO-brotten.

¹⁶Intresset för den ekonomiska brottsligheten i Sverige började som ett intresse för "organiserad och ekonomisk brottslighet", se t ex AMOB-rapporten som handlar om detta samlade tema – förkortningen står för övrigt för Arbetsgruppen Mot Organiserad Brottslighet.

¹⁷Slutbetänkandet s 25 f.

5 Några kritiska synpunkter på sättet att definiera EKO-brott

I den definition som tillskrivs justitieutskottet ligger tyngdpunkten på *mycket allvarlig och omfattande brottslighet*.

Definitionen har därvid en brist, nämligen att så allvarlig ekonomisk brottslighet som den beskriver fanns och finns nästan inte alls rättsligt belagd i Sverige.¹⁸

Den typ av brottslighet som frammanas i definitionen är ju av utomordentligt allvarlig art. Det skall alltså vara fråga om systematisk, långvarig brottslighet, inom ramen för legitima och mer eller mindre respektabla verksamheter, med brottsbelopp i miljonklassen (typ de brottsanklagelser som riktats mot Bofors vapenhandel). En sådan brottslighet förutsätter, vill jag påstå, att det finns hela samhällssektorer som är dels skyddade från insyn, dels samhällsmoraliskt korrupta. En sådan brottslighet kan inte förekomma utan att ett flertal personer är direkt inblandade och ännu fler införstådda med vad som – i stora drag – pågår.

Ser man det som en sociologisk hypotes är det framför allt företeelsen med ett helt legitimt yttre, förenat med ett ruttet inkråm, som måste ifrågasättas. Det är knappast troligt att det fackligt och offentligrättsligt välreglerade och välordnade svenska näringslivet skulle kunna innehålla särskilt många, om ens några, sådana svulster (gör det det måste man rimligen också förutsätta korruption inom fackföreningsrörelsen och övervakande myndigheter, något som knappast heller finns belagt). Och även om det inte finns skäl att ha överdrivna föreställningar om hederligheten inom näringslivet är det ett obestridligt faktum att vi i stort sett saknar exempel på att brottslighet av detta slag uppdagats i Sverige.

Det kan invändas att definitionen träffar även mindre vidlyftig brottslighet. Man kan försvara sig mot kritiken genom att ta fram exempel på fåmansföretag som missbrukat aktiebolagsformen på ett systematiskt sätt och därmed begått omfattande skatte- och gäldenärsbrott. Formellt kan de gå in under definitionen.¹⁹

¹⁸Eko-kommissionen hävdar att "vid sådana skattebrott inom företag som kommer till myndigheternas kännedom" ... "ligger brottsbeloppen i *genomsnitt* kring en halv miljon kronor" (slutbet s 27). Någon hänvisning till varifrån siffran tagits ges inte. Jag tillåter mig – mot bakgrund av kommissionens sätt att på andra ställen hantera siffror angående EKO-brottens omfattning, se nedan – betvivla att siffran är något annat än ännu en mer eller mindre initierad gissning. Den är för övrigt osannolik; vid tidpunkten – och för övrigt även senare – var fallen där personer dömdes för brott med vinster på över en halv miljon rätt sällsynta. Att det skulle ha kunnat vara något genomsnittsbelopp för t ex skatteundandragande vid domar för skattebedrägeri är helt uteslutet.

¹⁹Jfr om EKO-brottslingarna och "lyxfångarna" nedan, kapitel II, avsnitt 1.3.

Jag bestrider inte heller att det finns sådana exempel. Vad jag vänder mig emot är att den *bild* som frammanas genom definitionen är bilden av just den typ av brottslighet jag beskrivit här ovan. Och någon sådan brottslighet finns inte belagd – i vart fall inte i den omfattning som exempelvis eko-kommissionen ville få oss att tro. Men det är ändå den bilden som använts för att försöka genomdriva långtgående lagstiftning och resursförstärkningar (och forskningsanslag till BRÅ och andra) som ett led i kampen mot EKO-brotten.

Definitionen skär bort "vanligt skattefusk". Definitionen, och den inriktning av det kriminalpolitiska arbetet som den ledde till, är riskabel genom att den utesluter en typ av brottslighet som sannolikt är vanlig och omfattande i Sverige: det "vanliga" skattefusket. Med detta menar jag ren falskdeklaration, kvittolösa transaktioner, svarta pengar på bostadsmarknaden, skattefusk via eget bolag (fåmansföretag) och liknande – med vinster på allt mellan några tusen och upp till en halv miljon kronor (gäller det engångstransaktioner, som vid mottagande av svarta pengar på bostadsmarknaden, kan det gälla betydligt större belopp utan att räknas som EKO-brott).

När det gäller detta slags brottslighet finns det rikhaltiga belägg från domstolarna på att den förekommer. Jag skulle tro att de flesta svenskar dessutom stöter på den då och då i sitt dagliga liv. Det finns däremot inga särskilt tillförlitliga siffror angående dess omfattning.²⁰

Det finns en risk att ensidig inriktning på vissa typer av kvalificerade ekonomiska brott – EKO-brott – indirekt ursäktar svartjobb och skattefusk. Lagstiftarens budskap blir – för att travestera ett talesätt: Du får inte ta en silverskål! – men en eller annan knappnål, det är inte så noga.

I detta ligger också en annan risk: nämligen att berättigade åtgärder mot brott inom näringslivet kan förlora sin moraliska legitimitet om närliggande brott slätas över (kraftåtgärder mot arbetsgivare som betalar ut svarta löner, överseende gentemot arbetstagare som tar emot dem).

Varken eko-kommissionens betänkanden eller riksdagstrycket ger i och för sig något belägg för att lagstiftaren skulle ha intagit en överslätande attityd gentemot "vanligt" skattefusk. Där emot framträder detta som en indirekt konsekvens av den kraftiga och något dogmatiska satsningen på EKO-brott i den politiskt fastlagda meningen. När skattefusk inom näringslivet enligt lagstiftaren skall bekämpas med särskild kraft och med användande av särskilda resurser blir konsekvensen lätt att annat

²⁰Se i denna fråga exempelvis Laurin, På heder och samvete. Skattefusket orsaker och utbredning, Uppsala 1986.

skattefusk anses mer ursäktligt. Faran för detta ökar om andra faktorer verkar i samma riktning.

Sådana faktorer är den mer eller mindre officiella synen på vissa former av svartjobb och svarta inkomster, exempelvis "svarta dagmammor" och de regionala företeelser som ibland kallas "informell ekonomi"²¹, dvs att man på godtyckliga grunder skiljer mellan brott och brott. I samma riktning verkar överenskommelser mellan skattemyndigheter och åklagare att skatteundandraganden under ett visst belopp (t ex ett basbelopp) inte skall åtalsanmälans, vilket alltså är ett kringgående av den processuella legalitetsprincipen. Det ger vidare ett klart uttryck för en officiell gradering där mindre skatteundandraganden inte anses kräva beivran.

Den s k *organiserade brottsligheten* ansågs inte ingå i detta sammanhang. Det finns i och för sig en del goda skäl att hålla isär typisk ekonomisk brottslighet från viss organiserad brottslighet. Olikheter kan vara stora mellan t ex organiserad narkotikabrottslighet och systematiska miljöbrott. Samtidigt måste det finnas gränsområden där företeelserna sammanfaller.²² Även den organiserade brottsligheten kan ha intresse av en legal fasad. Vidare karakteriseras den ekonomiska brottsligheten ju just av hög organisationsgrad vilket gör att företeelserna måste kunna likna varandra till sin struktur. Från brottsbekämpningssynpunkt kan det inte finnas anledning att dra någon särskilt skarp gräns mellan dessa företeelser.²³

Likväl har man varit angelägen att skilja ut EKO-brotten från "organiserad brottslighet" – varför? En underliggande förklaring kan vara, att det funnits ett behov av att särskilja EKO-brottslingen, inte bara från den vanlige – jag höll på att skriva hederlige – skattefuskaren, utan också från den typiske skurken. Man ville helt enkelt göra EKO-brottslingen till *en alldeles särskild typ av skurk*, den kritstrecksrandige skurken. Den typiske EKO-brottsling som skymtat mellan raderna i somliga framtällningar är en etablerad person, med fina vanor, hög kreditvärdighet, som går före i kön till både det ena och det andra, etc.

I kampen mot EKO-brott jagades personer vars fall skulle bli

²¹Beträffande informell ekonomi, se Informell ekonomi i glesbygd (antologi, red Hans Wallentin, LT Förlag Sthlm 1985) och min artikel i BRÅ Apropå 3/86 (Axberger, Informell ekonomi eller ekonomisk brottslighet?).

²²Jfr Träskman i BRÅ Rapport 1979:1 s 51 f och AMOB-rapporten (rikspolisstyrelsen 1977) s 9.

²³Det måste ju över huvud taget vara så, att det från brottsbekämpningssynpunkt är lämpligare att dela in brottsligheten efter vad slags spanings- och efterforskningsåtgärder som behövs, vad slags förkunskaper och erfarenheter som krävs etc än efter politiska gränslinjer. – Om den polisiära avgränsningen av vad som hör till EKO-brott, se Persson, Kampen mot EKO-brotten. Del 1. Polisen, 1986 s 10 f.

högt. Personer vars rikedom verkade svårförklarlig och som rimligen grundade sig på oegentligheter som skulle komma fram bara man fick resurser nog att syna dem närmare. Och då dög det inte att jaga bland den organiserade brottsligheten; EKO-brottslingen dväljdes i andra marker.

Jag tror med andra ord att det fanns – och finns? – en myt om den ekonomiska brottsligheten som väl så mycket är inriktad på personer som på gärningar. Ett slags önsketänkande om att kampen mot ekonomisk brottslighet kan ingå som ett led i strävan efter ökad jämlikhet: med EKO-rotlar, EKO-åklagare, EKO-domstolar och EKO-lagar skjuter vi ner det ekonomiska högviltet, de som genom brott – hur annars? – lyckats roffa åt sig förmögenheter som skatterna egentligen skulle ha hyvlat jäms med marken. Den dystra sanningen är ju annars att det under det senaste decenniet varit så lätt att bli rik på lagliga spekulationsaffärer, att brott närmast framstått som en (ovanligt riskabel) omväg till rikedom.

Det är förstås vanskligt att framställa spekulationer av detta slag i det här sammanhanget. Några års brottande med dessa frågor och en viss kontakt med den politiska retoriken kring dem har emellertid gjort mig övertygad om att kampen mot ekonomisk brottslighet hänger nära samman med planhushållning, ekonomisk demokrati och fördelningspolitik – mer med det än med kriminalpolitik.²⁴ EKO-brottslingen tänktes inte vara asocial, han föreställdes snarare som "översocial". Frågan är om inte EKO-brottsling ibland fick betyda ungefär detsamma som kapitalist, i detta ords agitatoriska mening.

Den politiska kraften bakom kampen mot EKO-brotten springer ur känslan av att den ekonomiska jämlikheten sedan något decennium tillbaka inte längre ökar. I stället växer klyftorna och några tror att det bl a beror på brottslig verksamhet, vilket det knappast gör, åtminstone inte brottslighet i straffrättslig mening. I det perspektivet ter sig kampen mot EKO-brotten så här i efterhand som en aning desperat och på sitt sätt tragisk. I strävan efter ökad jämlikhet tror jag att "kampen mot EKO-brotten" varit ett villospar.

Kanske kan man säga att EKO-brottslingen under något decennium spelade rollen som socialdemokratins "gode fiende". Tanken att den pragmatiska socialdemokratins behov av ventiler, där het, visionär dogmatism kan luftas ut, verkar i vart fall inte vara främmande för Kjell-

²⁴Jfr Svenssons avslutningsord i uppsatsen Den ekonomiska brottsligheten, BRÅ Rapport 1984:5 s 150: "... i debatten om den ekonomiska brottsligheten har de socialistiska partierna kommit att stå emot de borgerliga. Man diskuterar i kriminalpolitiska termer men frågan är om det inte är mest rättvisande att karaktärisera debatten om den ekonomiska brottsligheten som en förtäckt planhushållningsdebatt. Ytterst gäller diskussionen makten över näringslivet." – Jag tror att Svensson delvis har rätt, men det bör understrykas att det i så fall lika mycket är en fördelningsdebatt som en planhushållningsdebatt.

Olof Feldt. I boken *Samtal med Feldt. Berndt Ahlqvist och Lars Engqvist intervjuar finansministern* (Stockholm 1984, s 14 f) får Feldt följande fråga:

"Är det då inte ganska svårt att predika pragmatism inom socialdemokratiet? Eller har kanske socialdemokratiens ledning avstått från att precisera sin hållning i medvetande om att den antikapitalistiska drömmen, visionen om ett samhälle där det kapitalistiska systemet ersatts av en ny ekonomisk ordning, är en drivande kraft för många medlemmar?" Feldt svarar:

"Jag är inte säker på att det här skall vara med i boken. Jag anser nämligen att detta är ett av socialdemokratiens verkligt stora problem.

–För kampanjen, för lusten att jobba i partiet och för att kunna fatta en del konfrontatoriska beslut, som måste tas, så behövs det fiender. Och det har alltid varit bekvämt och enkelt att utropa kapitalismen till fiende. Även om socialdemokratiet i sin praktiska politik har accepterat alla väsentliga element i kapitalismen och varken har möjlighet eller vilja att avskaffa systemet, så spelar den antikapitalistiska agitationen en stor roll för arbetarrörelsens sociala funktion."

Var kampen mot EKO-brotten främst avsedd att ena rörelsen, att utgöra ett objekt för "arbetarrörelsens sociala funktion"? Nej, det vore säkert både en överdrift och en förenkling att svara ja på den frågan. Däremot kan det ha varit så att kampen mot EKO-brotten bl a blev en ventil där ett visst missnöje luftades ut. Jag lanserar alltså ingen konspirationsteori men pekar på en möjlig mekanism.

I den politiska definitionen skulle man alltså kunna utläsa dessa tre kännetecken: *inriktning på alltför avancerad brottslighet*, som knappast förekommer i Sverige, med *uteslutande av brott som kan begås av "vanligt folk"* och *inriktning på en viss typ av människor* som presumtivt misstänkta. Detta är silhuetten av den brottslighet som kampen riktade sig mot. Och den silhuetten är alltså enligt min mening en fantom, företeelsen existerar inte i sinnevärlden – lika litet som det hos oss existerar organiserad (syndikat) brottslighet av den typ som finns i Italien och USA eller terrorism av det slag som finns/funnits i Västtyskland, Italien och Frankrike.

6 Konsekvenserna av en politiserad verklighetsbeskrivning

Vad spelar det för roll att bestämningen av vad som är EKO-brott hade dessa brister?

För det första tror jag att något av den moraliska legitimitet som alltid måste ligga till grund för strafflagstiftning (för samhällets självtagna rätt att *straffa* vissa handlingar och medborgare) gick förlorad när grundfrågan, om vad som skulle bekämpas, blev politiskt kontroversiell. Och skälet till att den blev det

ligger till stor del i de brister definitionen hade. Det hade ur detta perspektiv varit bättre att hålla sig till en "fenomenologisk" definition än en rättspolitisk.²⁵ Det hade då varit lättare att nå större politisk enighet, vilket man antagligen måste ha i kriminalpolitiska frågor. Kriminalpolitiken måste nog ha en mycket bred och allmän medborgerlig förankring för att kunna fungera.

För det andra försvagades den moraliska legitimiteten av att "vanliga" ekonomiska brott skars bort. Det är, tror jag, viktigt att strafflagstiftning är generell, att lika företeelser behandlas lika. Visserligen kan det finnas goda skäl att se strängare på en arbetsgivare som betalar ut svarta löner än på en arbetstagare som tar emot dem – det gör man ju också påföljdmässigt. Men att ge brottsbekämpningen en inriktning som brännmärker det ena och indirekt överser med det andra är att gå alldeles för långt. Lagens moraliska legitimitet försvagas när två sidor av samma sak ser ut att bedömas principiellt olika av lagstiftaren.

Dessutom finns det en gammal syn på strafflagen som en helhet, där man antingen befinner sig på den ena sidan om dess ramar eller också på den andra. Bakom det synsättet ligger föreställningen om att när gränsen en gång är överträdd blir motståndet för nya överträdelser mindre (vilket alltså speglas i exempelvis talesättet "Den som börjar med en knappnål, slutar med en sliverskål"). Delar man denna syn på rätten finns det inget utrymme för principiellt överseende med "vanligt folks skattefusk". Tvärtom kan det mycket väl vara så att den som börjar med att jobba svart och därmed lär sig hur det fungerar fortsätter med att expandera i den sektorn och så småningom blir en arbetsgivare som anlitar svart arbetskraft.²⁶

På den ekonomiska brottslighetens område finns det all anledning att täppa till de tänkbara ingångarna för nyrekrytering, och de ingångarna är bl a svartjobb, avdragsfusk, fiffel på bostadsmarknaden m m (antagligen måste också en del i och för sig legala skattetransaktioner räknas hit).

Det är ju så med detta slags brott, att upptäcktsrisken relativt sett är så liten, att den allmänna laglydnaden kräver ett mycket

²⁵Exempelvis av den typ Träskman utvecklat, se ovan. – Över huvud taget borde det vara en grundläggande demokratisk spelregel att man inte låter frågor om fakta politiseras i onödan. Det måste åtminstone finnas en gemensam strävan att ta fram ett så stort underlag som praktiskt är möjligt innan de politiska parterna bestämmer sig för att vara oeniga; jfr vidare nedan beträffande rådgivarlagen, kap IV.2–3.

²⁶Få har intresserat sig för hur ekonomiska brottslingar rekryteras till brottets bana. Men det är inte så mycket som tyder på att det rör sig om folk som är födda med silversked i mun. Mitt intryck (jfr kapitel II, avsnitt 1.3) är att det till övervägande del rör sig om människor som av omständigheterna – avsaknad av ekonomiska resurser, obegåvade för annat än fiffel, otur i affärer, social utslagning – kommit att söka genvägar till ekonomisk framgång. Brotten verkar sällan börja i stor skala.

kraftfullt stöd i den straffrättsliga tillämpningen för att kunna upprätthållas. Det kan också uttryckas så att den enskilde laglydige medborgaren behöver ett auktoritativt, legalt stöd för att hans moral och självcensur skall stå emot frestelsen att begå ett enkelt brott med minimal risk för upptäckt. Ur den synvinkeln är EKO-kampens aningen lättsinniga attityd gentemot vanligt skattefusk m m mycket riskabel. Det gäller också när man vill kalla det som juridiskt sett är otillåtet för informell ekonomi och tillåta det utan att för den skulle legalisera det.

För det tredje är det allmänt riskabelt att göra frågor om fakta till politiska frågor, att låta det politiskt önskvärda och användbara dominera. Det var fel att måla upp en fiende utan att veta om han fanns och hur han i så fall såg ut.

Förr eller senare skulle det visa sig att någon brottslighet på den nivå man skisserat inte blev lagförd enligt de nya lagarna i de nya domstolarna. När det visade sig skulle mycket av luften gå ur hela projektet. Det skulle visserligen inte talas så mycket om det, eftersom de närmaste vittnena varit de ivrigaste påskyndarna, men det skulle visa sig i tystnad; den kriminalpolitiska debatten – som inte tål tomrum – skulle fyllas av fräschare ting att spekulera kring.

Precis detta har också hänt: det är numera helt tyst om EKO-brott.²⁷ Ett av skälen till det är att det man sade sig leta efter inte fanns – inte i den skepnad man tänkt sig.²⁸ På samma sätt som det så småningom blev väldigt tyst om gasbörningen i Siljan sänkte sig tystnaden så småningom över kampen mot EKO-brotten.

²⁷Riksdagen har inga ärenden om det; justitiedepartementet sysslar med annat; EKO-åklagare tröttnar och söker andra tjänster; EKO-rotlar sysslar med statsministermordet; BRÅ och forskarna ägnar sig åt brottsoffer och traditionella frågor som inkapacitering och allmän laglydnad; eko-kommissionens tre ledamöter och dess kriminologiske expert är skingrade: en blev landshövding, en annan regeringsråd och den tredje generaldirektör i en statlig gruvnämnd, regeringens särskilde statssekreterare för EKO-brott blev generaldirektör för ett nybildat verk i hemstaden och kriminologen – EKO-kampens röda tråd, från AMOB till eko-kommissionen – utreder gatuvåld och räknar inkapaciterbara biltjuvar åt försäkringsbolag.

²⁸I nätet fastnade i stället ganska vanliga skattebrottslingar och delar av det ordinarie klientelet – som anpassat sina brott till åttiotalets verklighet ("Vi sparnar på samma killar som förr – fast nu använder vi aktiebolagsregistret", som en EKO-polis uttryckte saken), jfr om lyxfångar nedan.

Kapitel II.

Kända fakta om den ekonomiska brottsligheten

1 Fakta om ekonomisk brottslighet

Det som hittills sagts har till viss del varit ifrågasättanden av att de EKO-brott, som man ser framför sig när man tar del av den allmänt vedertagna definitionen, över huvud taget förekommer. Vad slags ekonomisk brottslighet finns då belagd och vilken omfattning har den?

1.1 Ekonomisk brottslighet i brottsstatistiken

Någon handfast undersökning som ger ett statistiskt underlag för slutsatser om hur den svenska ekonomiska brottsligheten ser ut finns veterligen inte.

Det finns siffror på antal lagförda skattebrott, gäldenärsbrott osv – dvs statistik grundad på brottsbalkens juridiska systematik. Men den statistiken ger inget underlag för att teckna en bild av hur brottsligheten ser ut i sociologisk mening (och ekonomisk brottslighet är ett sociologiskt begrepp, inte ett juridiskt).¹ Dessa siffror ger heller inte besked om de värden brotten gällt.² Dessutom är det ofta ovidkommande juridiska tillfälligheter som avgör hur en brottslig ekonomisk oegentlighet rubriceras; bevisläge och processekonomiska synpunkter kan göra att en åklagare åtalar för gäldenärsbrott, trots att bedrägeri kanske legat närmare till hands från andra utgångspunkter, och struntar i att ta upp skattebrott som visserligen är rätt uppenbara men som inte skulle påverka straffet vid fällande dom.

¹Det är i vart fall det vanligaste synsättet: man ser ekonomisk brottslighet som ett samhällsfenomen inte som vissa former av brott mot strafflagen. Se t ex Persson i BRÅ Rapport 1984:5 s 115; jfr Träskman i NU B 1977:25 s 179 f.

²Utdömda straff kan ge någon liten ledning på den punkten. Det finns dock alltför många andra faktorer som kan påverka straffmätningen för att man skall kunna gå vidare denna väg, exempelvis döms de flesta för flera brott samtidigt.

Om man ser till definitionen på EKO-brott är den mycket svår att överföra på juridiska brottstyper.

Att t ex hänföra alla gäldenärsbrott till EKO-brotten går inte; oredlighet mot borgenär kan exempelvis begås genom mened och behöver då inte ha ett dyft med EKO-brott att göra. Inget av gäldenärsbrotten förutsätter heller ekonomisk vinning som direkt motiv, det gäller inte minst de vanligt förekommande bokföringsbrotten. – Inte heller skattebrotten hör direkt till EKO-brotten – enklare skattefiffel faller ju utanför, som framgått. – Valutabrott är ett annat exempel. Straffrättsligt hör detta till handlingsdelikten och ett valutabrott förutsätter varken ekonomisk vinning för den som begår det eller skada för det allmänna.

Den sk rättsstatistiken är kort sagt oanvändbar i detta sammanhang.³

1.2 Några BRÅ-studier om ekonomisk brottslighet

Inom BRÅ har det gjorts några försök att beskriva vissa former av ekonomisk brottslighet. Bl a finns det studier med inriktning på brott i samband med konkurser respektive varuimport.

I *Företagskonkurser och ekonomisk brottslighet* (BRÅ Rapport 1985:1) har Dan Magnusson försökt kartlägga förekomsten av ekonomisk brottslighet i samband med företagskonkurser. Undersökningen är på många sätt intresseväckande men den besvarar knappast den grundläggande frågeställningen på ett tillfredsställande sätt.

För det första bör man notera att Magnusson förordar en vidare definition av vad ekonomisk brottslighet är än den "allmänt vedertagna".⁴ Visserligen skriver han att de brott han tar upp i undersökningen omfattas också av justitieutskottets snävare definition. Det är dock knappast riktigt; Magnusson tillämpar inte

³Kanske är det därför BRÅ i sin årligen återkommande framställning "Brottsutvecklingen" aldrig försökt sig på att beskriva den ekonomiska brottslighetens utveckling.

⁴Fusk med sjukpenning, fusk med bostadsbidrag, svart barnpassning, hantverkarens och andra privatpersoners svartjobb, privatpersoners smuggling av sprit och cigaretter samt privatpersoners falskdeklarationer i form av exempelvis underlåtenhet att ta upp viss inkomst eller förmögenhet", bör enligt Magnusson gå in under begreppet ekonomisk brottslighet, under förutsättning "att samtliga brott av en viss sådan brottstyp som begås exempelvis under ett år uppgår till större samhälleliga värden" (rapporten s 23 f). Jag tolkar detta så, att om privatpersoners spritsmuggling som företeelse betraktad omsätter betydande värden, är de enskilda brotten exempel på ekonomisk brottslighet (jfr samme författare, *Ekonomisk brottslighet i Sverige*, 1983, s 8 f).

de kvalifikationskriterier i form av krav på systematik, varaktighet och betydande värde som ingår i utskottets definition. I själva verket är det så att Magnusson i sin undersökning bara besvarar frågan om förekomsten av brott över huvud taget i samband med företagskonkurser. Något försök att ur det materialet ta fram "EKO-brotten" gör han inte.⁵

Magnussons undersökning visar bl a hur svårt det är att utifrån den juridiska strukturen – det juridiska regelsystemet tillämpat av rättsordningens instanser – beskriva den ekonomiska brottsligheten som fenomen, dvs från sociologisk synpunkt.

De juridiska reglerna – straffbestämmelserna – beskriver inte fenomen; de är ur den synvinkeln i stället abstraktioner byggda på processuellt påvisbara kännetecken hos vissa handlingstyper. Att utifrån information enbart om vilken brottsrubricering en domstol tillämpat, närmare beskriva vad den dömda faktiskt gjort är därför inte möjligt. Samma sak gäller till stor del rättstillämpningen. Den tar sikte på vad som kan styrkas utifrån rättsliga beviskrav; den påverkas av bevisbördans placering, parternas taktiska överväganden och eventuella missgrepp i processen, formella förutsättningar som preskription etc. Den rättsliga proceduren syftar över huvud taget inte primärt till att ta fram en sann helhetsbild av verkligheten, utan till att, inom den ram som parterna i processen anger, bestämma vad som från rättslig utgångspunkt är bevisat och jämföra detta med – avgöra om detta kan subsumeras under – det rättsliga innehållet i åberopade regler. Vad som bara är intressant från andra utgångspunkter – omständigheter som vid exempelvis en journalistisk värdering skulle belysas – saknar betydelse. Det betyder att inte ens en dom inklusive domskäl behöver ge en särskilt bra grund för ett beskrivande av vad som faktiskt hänt – däremot kan det vara lätt att *tro* att den gör det, för den som inte inser vad domstolen egentligen prövat. – Slutsatsen av detta är att man måste granska ett mycket stort material ur ett rättsligt ärende innan man kan få en något så när rättvisande bild av vad saken gäller och lägga den till grund för en sociologisk beskrivning av fenomenet. Den som har stor erfarenhet från det aktuella området kan i och för sig lägga signifikanta kännetecken till grund för en fenomenologisk beskrivning och därmed nå snabba resultat. När det gäller EKO-brott kan man t ex ta kännetecknen från justitieutskottets definition och använda dem som prövosten. Bara de enkla kännetecknen är dock svåra att pröva. Har man endast tillgång till uppgifter om brott och påföljd är det helt omöjligt. Har man tillgång till dom och domskäl går det någorlunda; jfr nedan avsnitt 1.3 om EKO-brottslingar och de s k lyxfångarna.

⁵Se rapporten s 30 ff. Kapitel 3 bär rubriken "Omfattningen och arten av misstänkt ekonomisk brottslighet i samband med konkurser beslutade år 1983". Det inleddes med reservationen att vad som undersöks är förekomsten av brott i betydelsen "varje i lag straffbelagd handling, sålunda även --- mindre allvarliga överträdelse...". När det senare i kapitlet redovisas att *misstanke om brott* förekommit i 75 av 100 konkurser säger det mycket litet om vad slags ekonomisk brottslighet som förekommer vid företagskonkurser och i så fall i vilken omfattning.

Magnusson har för BRÅs räkning också genomfört en undersökning avseende tullbrott: *Fel och oegentligheter i tulldeklarationer. Om ekonomisk brottslighet vid import till Sverige* (BRÅ Rapport 1987:2).

Magnusson upprepar här sin uppfattning rörande begreppet ekonomisk brottslighet och de företeelser det innefattar.⁶ I denna rapport medges dock öppet att de undersökta brotten *inte* hör till de kategorier som omfattas av justitieuskottets definition, eftersom de enskilda brotten i samband med import sällan har stor omfattning och alltså inte uppfyller kravet på att brotten skall ha stor omfattning och röra stora samhällseliga värden.⁷ Man kan alltså notera att denna rapport inte gäller ekonomisk brottslighet i den "allmänt vedertagna meningen".

Undersökningens huvudsyfte var att "kartlägga den totala omfattningen av felen vid import till landet under en tidsperiod av ett år".⁸ Här går Magnusson alltså ännu längre än i konkursutredningen. Där sökte han efter "brott", medan denna undersökning gäller *fel*, vilket inte ens behöver innebära att importören begått något brott eller gjort någon vinst.⁹ En av undersökningens slutsatser är en skattning av att uppsåtliga fel föreligger i 12% av det totala antalet importsändningar. "Närmare än så kan man inte komma i en sådan här undersökning när det gäller att uppskatta andelen misstänkta brottsliga sändningar", sluter Magnusson.¹⁰

Generaltullstyrelsen, som hade engagerats för utförandet av de tullkontroller som låg till grund för studien, har bidragit med en egen analys av resultatet. Generaltullstyrelsen konstaterar att de brister som uppdagats "i allt väsentligt" utgör fel och oegentligheter som "inte har sin grund i ekonomisk brottslighet i egentlig mening".¹¹

Däremot noterar generaltullstyrelsen att nästan varannan tulldeklaration innehåller något slags fel. Detta i förening med den oftast summariska tullgranskningen kan "skapa en miljö där en ekonomisk brottslighet kan vara involverad som är mycket svår att avslöja. Det är därför ett starkt intresse att andelen fel som inte upptäcks vid normal granskning och kontroll kan hållas nere". – Resonemanget är alltså följande: Vi har trots grundlig kontroll inte hittat någon ekonomisk brottslighet att tala om. Men vi har fått klart för oss att ekonomiska brott skulle kunna begås och då vara svåra att upptäcka. Underförstått synes vidare vara att denna hypotetiska ekonomiska brottslighet skulle kunna förebyggas om tullen finge bättre kontrollresurser. (När en myndighet tol-

⁶Exemplen med fusk med sjukpenning osv upprepas, se rapporten s 14.

⁷Se a st.

⁸Rapporten s 21.

⁹Se t ex s 47 i rapporten.

¹⁰Rapporten s 48.

¹¹Se rapporten s 48.

kar ett forskningsresultat i ett sammanhang som detta bör man rimligen inte vara blind för myndighetens egna intressen. Det är ett av skälen till att det *vetenskapliga* värdet i undersökningar som sker i nära samarbete med myndigheter som tullen måste ifrågasättas även allmänt sett.)

Såvitt jag kan se är den viktigaste – men knappast framhållna – slutsatsen av undersökningen att någon ekonomisk brottslighet att tala om inte kunnat påvisas. Och detta trots att Magnusson använder ett betydligt vidare begrepp än ”det allmänt vedertagna”.

1.3 EKO-brottslingar och s k lyxfångar. En undersökning om beivrad ekonomisk brottslighet

Våren 1985 framlade justitiedepartementet en departementspromemoria (Ds Ju 1985:1) med titeln *Lyxfångar – finns dom?* Promemorian byggde till en del på en ”sammanställning över samtliga intagna som vid ett visst tillfälle verkställde fängelsestraff för ekonomisk kriminalitet”.¹² Materialet omfattade 161 fångar. Dessa hade huvudsakligen tagits fram genom att landets fängelseanstalter anmodats att utifrån justitieuskottets definition av ekonomisk brottslighet rapportera in de brottslingar som för tillfället satt inne för sådan ekonomisk brottslighet.

Promemorian behandlade generellt frågan om ”socialt väletablerade” fångar särbehandlas – genom systemet som sådant, genom att de kan manipulera det etc – vid avtjänandet av fängelsestraff. Den utgallrade gruppen undersöktes till uttrönande av hur de aktuella fångarna avtjänade sina straff, om de särbehandlades osv. Någon undersökning av vad slags brott de begått gjordes inte. Utgångspunkten att det vid tillfället fanns 161 intagna fångar som begått EKO-brott synes ha godtagits.¹³

Eftersom materialet emellertid föreföll intressant ur den sistnämnda synvinkeln gjorde jag en uppföljande undersökning för att utröna om materialet sade något om hur den faktiskt beivrade EKO-brottsligheten ter sig i verkligheten. Jag gick därför igenom större delen av de domar som låg till grund för bestraffningen av de aktuella ”EKO-brottslingarna”.¹⁴

¹²Ds Ju 1985:1 s 9.

¹³Ds Ju 1985:1 s 9. I en bilaga till departementspromemorian noterades dock att en närmare undersökning av materialet visade att inte mer än 20% av gruppen (de 161) begått ekonomisk kriminalitet ”i egentlig mening” (Ds Ju 1985:1, bilaga 1).

¹⁴Uppföljningen redovisades i BRÅs tidskrift *Apropå* 1/86. – 145 domar genomgicks. Bortfallet, ca 10%, berodde dels på att utredningens (kriminalvårdsstyrelsens) grundmaterial i ett antal fall saknade domshänvisning, dels på att vissa domar inte gick att få fram utan oproportionerligt mycket arbete (några domar var utländska, några domstolar översände trots upprepade påstötningar aldrig begärda domar).

Som påpekats tidigare är det inte så lätt att tillämpa justitieutskottets sociologiska definition på ett juridiskt sorterat material. Jag koncentrerade dock min undersökning på att ur dom och domskäl söka få fram vad slags brottsligt beteende i sociologisk mening som låg bakom de aktuella domarna, för att därmed lättare kunna tillämpa den allmänt vedertagna definitionen på EKO-brott.

Om man utgår från vad domstolarna funnit styrkt i de respektive fallen stod det till en början klart att materialet innehöll få fall av *systematiskt* bedriven brottslighet av *kontinuerlig karaktär*. I stort sett var det bara fall av skattebrottslighet som uppfyllde detta krav; skatteundandragande som hade begåtts på samma sätt under flera år förekom ofta i materialet. Det var å andra sidan mer sällan som de undandragna beloppen var av stor omfattning, om man med detta menar skatteundandragande över en halv miljon kronor.

Det av justitieutskottets krav som var svårast att se uppfyllt var emellertid kravet på *näringsverksamhet*. Enligt formuleringen förutsätter det närmast en fungerande etablerad rörelse, bakom vilken döljer sig omfattande ekonomisk brottslighet. Ser man detta som ett krav på att det skall röra sig om organiserad brottslighet av utåt sett väletablerade företag och personer, var det bara uppfyllt i några enstaka fall i materialet. Även om man ger det en betydligt mindre dramatisk bestämning, vilket jag fick lov att göra i min sortering för att den skulle bli meningsfull, var det endast en begränsad grupp som kom med.

Med en relativt vid bestämning av begreppet EKO-brott, utgående från det allmänt vedertagna begreppet, kom jag fram till följande.

De 145 dömda kunde delas in i tre grupper:

1. 29 personer kunde räknas som EKO-brottslingar.
2. 64 hade begått handlingar med viss anknytning till definitionen av EKO-brott utan att för den skull ens vid en "generös" tolkning uppfylla alla uppställda krav.
3. Övriga saknade varje rimlig anknytning till kategorin EKO-brottslingar.

I grupp 3 hamnade framför allt ordinära förmögenhetsbrott (vanlig förskingring var vanligast, men även sådana fall som Stockholms gatukontors olycksaliga vittjare av parkeringsautomater hade upphöjts till EKO-brottslingar). Till grupp 2 hörde skatte- och gäldenärsbrott som inte hade begåtts "i legal näringsverksamhet" eller som av andra skäl inte kunde klassificeras som EKO-brott. Också osofistikerade kreditbedrägerier i stor skala räknades till denna grupp. Hit fick slutligen även föras enstaka ekonomiska brott, som således inte begåtts systematiskt och kontinuerligt (ett extremt exempel på detta är fallet Finn Malmberg, "Växjö-oljan"; Finn Malmbergs straffverkställighet var för övrigt utgångspunkten för hela "lyxfänge"-utredningen).

När det gällde grupp 1, dvs de 29 som jag fann kvalificerade som EKO-brottslingar, uppfyllde bara sju av dem klart kraven. De övriga 22 var gränsfall i en eller annan mening – oftast var det omsättningen som var väl blygsam. Till stor del rörde det sig om småföretagare (installatörer, kreaturshandlare, städfirmor, en "bingokonsult", åkare, skrothandlare, jordgubbs- och julgranshandel osv), vars brottsliga vinning legat kring eller under en halv miljon kronor.

Endast i två fall kunde man tala om typisk eller kvalificerad EKO-brottslighet. Det ena gällde en person som hade förvärvat företag i betalningssvårigheter i syfte att dels bedra säljaren, dels tömma företaget på tillgångar för att sedan låta det gå i konkurs. Det andra fallet gällde entreprenadverksamhet som drevs uppdelad i tre olika bolag, varav ett anställde arbetskraft men underlät att betala skatter och avgifter tills det försattes i konkurs. Därefter återuppstod det i ny form och ingick i den i praktiken aldrig avbrutna entreprenadverksamheten med de andra bolagen osv.

Av min uppföljande genomgång kan man noga taget inte dra någon annan säker slutsats än att utredningens grundmaterial inte tillhandahåller en god grundval för den ekonomiska brottslighetens utseende och omfattning. En rimlig slutsats är dock att det vid det aktuella tillfället knappast kan ha funnits någon typisk EKO-brottsling intagen som inte kommit med i materialen. Av detta skulle man kunna dra slutsatsen att beivrad grövre ekonomisk brottslighet är en sällsynt företeelse.

Vidare ger min uppföljning utrymme för antagandet att de ekonomiska brott som rättvisan hittills bitit på har en viss social profil; det verkar mest röra sig om småföretagare som själva arbetar i produktionen – vad man skulle kunna kalla "företagare i overall". Däremot verkar det vara ont om direktörer och manschettbrottslingar – i bokstavlig mening – på anstalterna.

1.4 Möjlig brottslighet är faktisk brottslighet? När hypoteser blir bevis

Det finns ett flertal framställningar från åttiotalet om den ekonomiska brottslighetens "utseende", "former", "struktur" etc. Det finns ett drag som återkommer i dessa försök att beskriva verkligheten. Det är att man beskriver en möjlig, i och för sig tänkbar, brottslighet och de fördelar den skulle medföra för den som begår den, t ex genom möjligheten till stora vinster kombinerat med låg upptäcktsrisk. Av detta drar man underförstått slutsatsen, att eftersom denna brottslighet är teoretiskt möjlig och skulle kunna ge så stora vinster så måste den också förekomma. På det sättet undviker man besväret med att belägga brottslighetens existens med empiriska data.

Metoden är försätlig och kan lätt ge ett mycket övertygande intryck. Det gäller särskilt då framställningen inte gör helt klart att det talas om *tänkta* brott och inte brott som förekommit. Det verkar dessutom accepterat att "exemplifiera" mycket allmänt ("En enligt erfarna utredare ofta förekommande brottstyp är ...")¹⁵ utan att läsaren har någon möjlighet att kontrollera exemplens riktighet.

Metoden är inte i sig olämplig, tvärtom, att beskriva möjliga brottstillfällen som hypoteser vid undersökningen av om vissa brott förekommer och vid spekulationer om dold brottslighet är helt i sin ordning. Problemet uppstår då man nöjer sig med hypotesen utan att pröva dess hållbarhet.

Självfallet är det också i lagstiftningsarbetet motiverat att söka förebygga brott genom att försöka förutse dem. Men beträffande EKO-brotten har ju frågan många gånger gällt om det varit motiverat att tillgripa ingripande, resurskrävande och från rättssäkerhetssynpunkt ifrågasatta metoder. Intresset av bl a rättssäkerhet har ställts mot behovet av kraftfulla åtgärder mot EKO-brotten. I det läget är det *av helt avgörande betydelse om man har ett vederhäftigt underlag* för bedömningen av hur dessa EKO-brott ser ut, i vilken utsträckning de förekommer och vilka skadeverkningar de för med sig. Finns det en tendens att blåsa upp EKO-brotten till en större fara än vad som kan påvisas i verkligheten måste det alltså påtalas.¹⁶

Generellt sett går det inte att dra några slutsatser alls från att ett brott är lätt att begå utan upptäcktsrisk, till att det också begås i stor omfattning i verkligheten. Alla brott där man måste räkna med möjligheten att människor av moraliska skäl avstår från brott hamnar exempelvis utanför ett sådant slutlednings-schema.¹⁷ Jag vågar påstå att det är och länge har varit lätt att

¹⁵Se t ex eko-kommissionens slutbetänkande (SOU 1984:15) s 52 ("enligt skattningar som gjorts vid olika polismyndigheter").

¹⁶Jfr BRÅ PM 1978:5, Organiserad och ekonomisk brottslighet. Former och riktlinjer för en lagstiftningsöversyn, s 20: "Att de företeelser det här är fråga om generellt sett är fördolda och svåra att avslöja gör dem starkt mytbildande. Även ett relativt ringa antal påvisbara fall av ekonomisk brottslighet inom t ex en viss näringsbransch kan leda till överdrivna och felaktiga föreställningar om förhållandena i branschen i allmänhet. Det är från rättssäkerhetssynpunkt fundamentalt att sådana föreställningar inte styr myndigheternas handlande i de enskilda fallen." – Uttalandet är hämtat från BRÅs yttrande till regeringen i samband med det uppdrag BRÅ år 1977 erhöill från justitiedepartementet som ett resultat av "AMOB-rapporten".

¹⁷I en vid BRÅ nyligen utförd studie över brottsligheten under krig och andra kristillstånd heter det (förf Olof Dahlbäck, BRÅ Kansli PM 1988:1 s 10): "Brottsligheten kan ses som en funktion av två faktorer, nämligen mängden av de gynnsamma tillfällen till brott som finns och den genomsnittliga benägenheten att begå brott bland de individer som har dessa tillfällen. - - Ju större mängden tillfällen är och ju större benägenheten att begå brott är, desto större är brottsligheten. Om det inte finns några brottstillfällen påverkas inte brottsligheten av benägenheten och om samtliga individer är totalt obenäga att begå brott påverkas inte brottsligheten av mängden tillfällen."

begå en mängd typer av skattebrott utan beaktansvärd risk för upptäckt (det gäller i princip alla former av underlåten deklARATION där kontrolluppgift eller motsvarande till skattemyndighet inte förekommer). Men detta förhållande tillåter inte slutsatsen att omfattande skattebrott förekommer sedan länge. Det tillåter att man formulerar hypotesen, men för att styrka dess riktighet krävs empiriska data.¹⁸

Flera andra återhållande faktorer än moralen måste också tas med i beräkningen, t ex olika former social kontroll (direkt avståndstagande eller förväntningar om avståndstagande vid "icke-rättslig" upptäckt i den brottsliga närmaste omgivning.

Slutligen måste man när det gäller ekonomisk brottslighet i företag ifrågasätta om en forskare eller utredare vid sitt skrivbord egentligen har någon särskilt bra möjlighet att bedöma hur företagare upplever och resonerar kring sådant som brottstillfälle, upptäcktsrisk och incitament. Att t ex se företagares benägenhet att begå ekonomiska brott med utgångspunkt från att all privat företagsamhet drivs i vinst- eller lönsamhetssyfte, som Persson gör med hänvisning till en företagsekonom¹⁹ är inte särskilt meningsfullt. Företagare är trots allt människor och samhällsvarelser, inte vinstmaximerande robotar.

Sammanfattningsvis: Framställningar av detta slag – som utgår från det tänkbara och möjliga mer än från det empiriskt belagda – är ofta informativa och pedagogiska. De har ett självklart värde. Men i grund utgörs de av ett slags initierade com-

¹⁸Ingemar Hansson – som utfört vad som för en lekman på området framstår som de grundligaste studierna av "svart ekonomi" i Sverige – har i ett anförande påpekat att de svenska marginalskatterna, som tydligen är de i särklass högsta i världen, utgör ett utomordentligt starkt incitament till skattefusk. Samtidigt finns det inget som tyder på att vi har en större svart sektor än jämförbara länder med avsevärt lägre marginalskatter. Hansson resonerade kring orsakerna till skattefusket och kom fram till att den allmänt goda moralen kan vara en viktig återhållande faktor (Hansson vid EKO-86, se "EKO-86. Rapport från konferensen 'EKO-86' 22–23 sept i Malmö", s 13).

¹⁹Persson, Ekonomisk brottslighet i Sverige, i BRÅ Rapport 1984:5 (Brottsutvecklingen. Lägesrapport 1984) s 119 ff. Hänvisningen går till företagsekonomien Ragnar Bohman: "Bohman, R, Ekonomisk brottslighet och det konventionella näringslivet, Stockholm 1983, stencil". – Arbetet i fråga är emellertid ej publicerat och ej tillgängligt i vedertagen mening. Det åberopas också av eko-kommissionen i dess slutbetänkande (SOU 1984:15 s 72). Där ges en uppgift om att det rör sig om ett arbete "för kommissionens räkning". – Boman själv, som jag slutligen fick leta rätt på för att få tag i materialet i fråga, uppger att det rör sig om ett "arbetspapper" med icke empiriskt material som han upprättat form-löst efter att ha sammanträffat med kommissionen och samtalat om de aktuella frågorna. Sammanfattningsvis kan det konstateras att vad som av Persson – och kommissionen – åberopas som ett förment vetenskapligt arbete är ett arbetspapper med några – i och för sig intresseväckande – reflektioner och hypoteser.

mon sense-resonemang som bör utgöra första steget i en vetenskaplig undersökning snarare än dess slutsatser.²⁰

Eko-kommissionen använder i sitt slutbetänkande²¹ metoden som direkt bevisföring. Kommissionen behandlar de "direkta vinster" som de ekonomiska brottslingarna gör, varmed man menar värden som motsvaras av förluster för enskilda till skillnad från skatteundandraganden (förluster för det allmänna). Att beräkna den totala omfattningen av denna överföring är enligt kommissionen förenat med mycket stora svårigheter: "Tidigare empiriska (eller teoretiska) studier av denna fråga saknas helt. Några systematiska sammanställningar av data finns heller inte."

"Vad man kan göra", anför kommissionen anspråkslöst, "är att diskutera problemet". Därefter delar kommissionen in de ekonomiskt brottsliga verksamheterna i två typer: dels de misslyckade, de som slutar i konkurs, likvidation etc, dels de som varit framgångsrika i "yttre bemärkelse":

För att ta den senare gruppen först så saknar vi mer bestämda uppgifter om den. Samtidigt finns det mycket som talar för att det stora flertalet ekonomiskt brottsliga verksamheter återfinns i den här kategorin. Bl a av det enkla skälet att deras brottsliga eller illojala affärsbeteenden ger marknadsmässiga fördelar. Förutsatt att verksamheten sköts någorlunda snyggt torde också riskerna att avslöjas genom en kontroll vara försumbara.

²⁰Ett tämligen renodlat exempel på framställningsformen finns i Leif Perssons nyss nämnda uppsats *Ekonomisk brottslighet i Sverige* (BRÅ Rapport 1984:5, Brottsutvecklingen. Lägesrapport 1984, s 113 ff). Under rubriken *Den ekonomiska brottslighetens struktur* redogör han för olika slags ekonomiska brott (Perssons framställning sammanfaller delvis med ett avsnitt i eko-kommissionens slutbetänkande, SOU 1984:15, s 72 ff). Några empiriska, kontrollerbara exempel ger han inte. Särskilt intressant är hans redogörelse för en nationalekonomisk uppsats om den ekonomiska brottslighetens utbredning inom olika branscher och för olika typer av företag (Bohm, *Den ekonomiska brottslighetens inverkan på konkurrensen*, Sthlm 1983; även detta arbete är en stencil som synes upprättad på kommissionens uppdrag). Denna grundas tydligen helt på vilka brott som skulle kunna begås och vilka incitament som finns att begå dem. Vissa företag har "bättre förutsättningar att genomföra och dölja ekonomiska brott"; andra har "väsentligt lättare att dölja - - -", vissa företag "kan lättare påverkas att begå sådana brott"; "Företag i branscher eller på orter med låg kontroll har bättre möjligheter att fuskas" etc (s 118 f).

Också Bo Svensson använder metoden att redogöra för tänkbara ekonomiska brott utan att säga något närmare om i vad mån de begås, se den uppsats som finns införd i samma årgång av Brottsutvecklingen som Perssons uppsats: *Den ekonomiska brottsligheten* (BRÅ Rapport 1984:5 s 133 ff). — Det ovan citerade resonemanget från generaltullstyrelsen går i samma riktning.

²¹Se slutbetänkandet (SOU 1984:15) s 81 f.

I klartext betyder detta: Vi vet inget om ekonomisk brottslighet i företag som utåt sett är framgångsrika. Men ekonomiska brott ger marknadmässiga fördelar. Sköter man sina brott snyggt är upptäcktsrisken liten. Alltså är det mycket som talar för att de flesta ekonomiska brott förekommer i utåt sett framgångsrika företag.²²

Den ekonomiska brottslighetens utseende i Sverige, som sociologisk företeelse, synes faktiskt vara utforskad. Det finns ett slags mytbildning kring EKO-brotten som byggts kring den företeelse lagstiftare velat lagstifta mot, brottsutredare velat bekämpa, forskare velat spekulera om osv. Kriminalpolitikens debattörer har levererat material till detta bygge i form av gissningar om möjliga brott och andra begåvade spekulationer.

Det enda man faktiskt kan säga är att de försök att verkligen leta efter EKO-brott som gjorts, nämligen Dan Magnussons undersökningar, snarast pekar på att EKO-brott (i justitietskottets mening) knappast förekommer alls. Till det kommer resultatet av domstolsverkets utvärdering av EKO-domstolarna och min egen inventering av de s k lyxfångarna. Och eko-kommissionens slutbetänkande ger mängder av illustrationer till hur lite vetande, belagd kunskap, som finns om EKO-brott och dess konsekvenser.²³

2 EKO-brottens omfattning i siffror

2.1 Allmänt

Man vet alltså inte särskilt mycket om vilken ekonomisk brottslighet som förekommer. Framför allt är det inte belagt att EKO-brott i justitietskottets mening förekommer i någon större omfattning. De undersökningar som gjorts tyder snarare på motsatsen. Men många har framhållit att det teoretiskt sett skulle

²²Man kan ju sätta in motsvarande argumentation i ett annat sammanhang som illustration:

"Det saknas bestämda uppgifter om att zigenare begår fler brott än andra. Samtidigt finns det mycket som talar för att de gör det. Bl a av det enkla skälet att tillgrepp och bedrägerier ger försörjningsfördelar. Förutsatt att verksamheten sköts någorlunda snyggt torde också riskerna att avslöjas genom kontroll vara försumbara."

De invändningar man skulle vilja göra mot det resonemanget kan också göras beträffande eko-kommissionens funderingar.

²³Läsaren hänvisas till slutbetänkandet, SOU 1984:15, i dess helhet samt till ovan och nedan givna exempel.

kunna förekomma allvarliga EKO-brott i Sverige och att sannolikheten för att brott av detta slag i så fall skulle upptäckas är låg.

Frågan blir då om det finns siffror som visar att ouppdagade EKO-brott förekommer och i så fall i vilken omfattning. Under de år debatten kring EKO-brotten var som hetast förekom ofta sådana siffror. En siffra som blev vedertagen i samma mening som justitieutskottets definition av ekonomisk brottslighet, är att de samhällsekonomiska förlusterna av EKO-brotten uppgår till minst 20 miljarder kronor per år.²⁴

Den siffran är inte särskilt tillförlitlig, vilket strax skall framgå. Men dessförinnan vill jag påpeka att det inte nödvändigtvis är så intressant hur stor denna siffra är. Primärt har den nog fungerat som ett argument i försöken att få fram resurser till forskning och brottsbekämpning; om man kan ge intryck av att viss brottsbekämpning kan ge ett ekonomiskt överskott bl a genom att det upptäckta skatteundandragandet skulle överstiga de äskade anslagen är det förstås ett bra argument i budgetmanglingen.

Men den typ av brottslighet som justitieutskottets definition tar sikte på har andra uppenbara, allvarliga skadeverkningar som i sig själva är tillräckliga för att motivera kraftinsatser (omfördelnings- och orättviseeffekter, minskad respekt för allmän laglydnad, undergrävd skattemoral, korruptionsrisk, allmänt försämrade offentliga insyn med risk för t ex miljöskadliga utsläpp m m). Det motiverade i kampen mot EKO-brotten står och faller alltså i och för sig inte med de i pengar påvisbara samhällsekonomiska skadorna.

2.2 Beräkningar av Sveriges "svarta sektor"

Den mest omfattande och till synes också mest vederhäftiga undersökningen av den "svarta ekonomin" har gjorts av nationalekonomen Ingemar Hansson på uppdrag av riksskatteverket: *Sveriges svarta sektor. Beräkning av skatteundandragandet i*

²⁴Så här sa t ex justitieministern (vid den tidpunkten statsrådet Wickbom) vid EKO-86 ("EKO-86. Rapport från konferensen 'EKO-86' 22–23 sept i Malmö", s 5): "Enligt beräkningar som gjorts av olika och oberoende nationalekonomer och brottsforskare undanhålls närmare 20 miljarder kronor från beskattning varje år genom olika slag av ekonomiska brott. Därtill kommer ytterligare ett stort antal miljarder som frånluras enskilda och företag". – Kriminologen Leif Persson skrev som "docent vid Stockholms universitet och chef för expertutredningen om ekonomisk brottslighet" följande i en artikel i Dagens Nyheter den 9 juni 1985 om EKO-brottens omfattning: "Totalt och räknat i reda pengar ligger den i storleksordningen 20–25 miljarder per år, dvs i runda tal tio gånger så mycket som det samlade värdet av alla stölder och skadegörelser som drabbar landets sex miljoner hushåll under samma tid".

Sverige (RSV Rapport 1984:5). Hanssons slutsats är att "den svarta sektorn" uppgår till mellan 4 och 7% av BNP. Detta skulle, med år 1983 som utgångspunkt, motsvara ett totalt skat-tebortfall på 19–34 miljarder kronor. Hansson kom vidare fram till att det saknas seriöst systematiskt underlag för uppfattningen att den svarta sektorn är under tillväxt.

Ett alternativt sätt att försöka beräkna omfattningen av den svarta sektorn är att genom intervjuundersökningar ta fram uppgifter på i vilken grad folk exempelvis skattefuskar. En sådan undersökning har presenterats av Urban Laurin i en statsvetenskaplig avhandling från år 1986.²⁵ Metodens förtjänster torde dock inte ligga i att tillhandahålla siffror om den svarta sektorns omfattning i kronor räknat.

Det kan tilläggas att det synes finnas ytterligare ett antal mer eller mindre tillförlitliga undersökningar som pekar på en svart sektor om ca 20–30 miljarder kronor.²⁶

2.3 Något om begrepps bilden: svart sektor, svart ekonomi, skatteundandragande och EKO-brott

Innan vi går vidare till andra beräkningsförsök måste vissa saker redas ut eller åtminstone påpekas om vad det egentligen är man försöker beräkna.

Med svart sektor menar man oftast den del av ekonomin som undanhålls från beskattning. Hansson preciserar betydelsen av den svarta ekonomin till "den underskattning av skattepliktiga inkomster som uppkommer genom för låga redovisade inkomster eller felaktigt gjorda avdrag vid inkomsttaxeringen". Han tillägger att han med felaktigt gjorda avdrag menar avdrag som uppkommer genom falska uppgifter från deklaranterna, men inte "avdrag som uppkommer genom avvikelser mellan taxeringsnämnders bedömningar och lagtexten".²⁷

Besläktat med begreppet svart sektor eller svart ekonomi är "skatteundandragandet", dvs skillnaden mellan de skatter som

²⁵Laurin, På heder och samvete. Skattefuskets orsaker och utbredning, Stockholm 1986. Bland Laurins slutsatser kan nämnas den, att intervjuundersökningar jämförda med varandra över tid, inte ger något underlag för säkra slutsatser om det svenska skattefuskets ökat eller minskat under de senaste decennierna (s 43). Laurin varnar vidare för överdrivna föreställningar om skattefuskets omfattning och han ställer sig frågan om vi är "ett folk av fifflare". Om vi med den frågan menar att majoriteten av befolkningen skattefuskar, blir hans svar nej; enligt Laurins undersökning medger ca 35% av befolkningen i åldrarna 17 till 75 år att de begått någon form av skattefusk (s 44 ff).

²⁶Se eko-kommissionen, slutbetänkandet (SOU 1984:15) s 37 ff.

²⁷Hansson, a a (RSV, Rapport 1984:5) s 7 not 1.

enligt lag skall utgå och de som faktiskt debiteras. Eko-kommissionen refererar en kontrollaktion som riksskatteverket gjorde år 1975 ("REG 75").²⁸ Närmare 10 000 skattesubjekt synes ha blivit föremål för granskning. Kontrollen ledde till krav på skattehöjningar med ca 160 miljoner. Men i endast 3% av fallen miss-tänktes skattefusk.²⁹

Man synes kunna dra slutsatsen att det kan förekomma ett stort skattebortfall utan misstanke om brott. Men uttrycket svart sektor och liknande torde förutsätta medvetet eller grovt oaktsamt – brottsligt – skatteundandragande. Likväl kan man ibland undra om inte "den svarta sektorn" får betyda detsamma som det totala skattebortfallet.³⁰

En annan reflektion att göra i detta sammanhang är att "omvända" skatterevisioner mycket väl skulle kunna uppdaga *för stora* skatteut-tag. Lät man skattejurister fråga ut deklaranter om deras inkomst- och avdragsförhållanden skulle detta rimligen leda till att vissa deklaran-ter uppmärksammades på rättigheter och möjligheter som de inte ut-nyttjat. Detta sagt för att belysa att riksskatteverkets revisioner fak-tiskt är partsaktioner, skattjakter, som syftar till att ta fram medel till beskattning men inte till att utforska outnyttjade avdragsrätter m m.

Den svarta sektorn står i ett komplicerat förhållande till den "vita ekonomin". Vissa av de företeelser som förekommer i den svarta sektorn skulle upphöra om inte verksamheten vore "skat-tefri".

Det finns hantverkare som inte skulle utföra extraarbeten om betalning inte kunde erhållas utan kvitto; det finns tjänstebyten som inte skulle bli av om de skulle beskattas; det finns turist-bäddar som inte skulle upplåtas om det blev skatt och moms på verksamheten; det finns bostäder som inte skulle säljas utan pengar under bordet; etc. Detta betyder att samhällets inkomster inte skulle öka med hela det undandragna skattebeloppet i den svarta sektorn om möjligheterna att jobba svart etc försvann.³¹ På sina håll, i glesbygd, skulle kostnaderna för samhället rentav kunna stiga i stället, genom ökade krav på regionalt stöd och större behov av socialt understöd till dem som annars delvis lever på självhushållning ("informell ekonomi").

²⁸Se slutbetänkandet, SOU 1984:15, s 43 f.

²⁹Av kommissionens redogörelse framgår i och för sig inte om det rör sig om 3% av de upptaxerade fallen eller 3% av de undersökta skattesubjekten.

³⁰Enligt Bo Svensson, i uppsatsen Den ekonomiska brottsligheten (BRÅ Rapport 1984:5, Brottsutvecklingen. Lägesrapport 1984, s 146), utgör de ca 5 procent av inkomsterna som undgår beskattning i Sverige "inte något mått på skattebrotts-ligheten i vårt land. Man måste nämligen bl a räkna med att en del av bortfallet beror på ursäktlig glömska och liknande och således inte är straffbart."

³¹Jfr Svensson i det nyss nämnda arbetet, s 138 f. Jfr även Hansson, a a s 42, som dock även räknar med att priset på tjänsterna skulle öka om de bjöds ut på den vita marknaden, vilket i så fall skulle leda till högre skatteintäkter.

Hur stor del av den svarta ekonomin som på detta sätt är så att säga villkorlig verkar det finnas föga kunskap om.

Den ekonomiska brottsligheten omfattar annat än svart ekonomi och skattebrott. Om brottsligheten riktar sig mot banker, konsumenter, konkurrenter etc uppstår inte nödvändigtvis något skatteundandragande. EKO-brotten, slutligen, innefattar inte alla slags skattebrott utan bara de som sker inom ramen för näringsverksamhet, på ett systematiskt sätt, leder till vinster över 500 000 kronor osv.

Bilden är alltså ganska komplicerad. Beräkningar av den varta sektorns storlek säger inte allt om vilka *skatteförluster* samhället egentligen gör. De säger, liksom beräkningar av skatteundandragande, inte sanningen om hur många *brott* som begås i sammanhanget. Ännu mindre säger de om *EKO-brottens* omfattning, samtidigt som det kan förekomma EKO-brott utanför skattebrottens och den svarta sektorns ram.

Mot den bakgrunden är det lätt att förstå vilka svårigheter den som vill precisera EKO-brottens omfattning i pengar ställs inför. *Svårigheten att få fram data* leder också till att *efterfrågan på precisa uppgifter blir stor*, inte minst inom kriminalpolitiken och i massmedia. Detta medför i sin tur att tvärsäkra "experter" uppgifter ibland anammas alltför kritiklöst.

Hanssons studie innehåller ett bra exempel på detta. Han tar upp den sk monetära metoden att uppskatta den svarta sektorns storlek och en svensk undersökning med denna metod från år 1978, redovisad i tidningen *Veckans Affärer*:

"Resultatet var att den svarta monetära ekonomin dvs den del av den svarta sektorn som använde sedlar som betalningsmedel, uppgick till ca 10 % av BNP i mitten av 70-talet. Denna beräkning är ofta citerad i såväl svensk som utländsk litteratur, (se t ex Delorozoy (1980), Isachsen & Strøm (1980), Klovland (1980), Magnusson (1980), Persson (1979)) samt i massmedia (Rapport 8 oktober 1980, Dagens Nyheter 15 oktober 1980). Detta resultat har därför tenderat att bli en etablerad sanning i framför allt den svenska debatten." (Hansson, Sveriges svarta sektor, RSV Rapport 1984:5, s 25)

Härefter närmast pulveriserar Hansson de aktuella undersökningsresultaten (bl a anger han att den använda metoden leder till slutsatsen att den svarta monetära ekonomin i början av femtiotalet var lika stor som den vita). När man tagit del av Hanssons analys och kritik av dem har man svårt att förstå att de över huvud taget fått någon uppmärksamhet. – Jfr också Svenssons avståndstagande från den aktuella undersökningen i den ovan nämnda uppsatsen, BRÅ Rapport 1984:5, s 143.

2.4 Exempel på eko-kommissionens sifferhantering

Eko-kommissionen presenterade vissa försök till preciseringar av EKO-brottens omfattning i siffror.³² Bl a redovisades några undersökningar.

En av dem utgick från den ovan nämnda skatterevisionen från år 1975 ("REG 75").³³ Enligt kommissionen gav aktionen inte något exakt mått på skattefuskets totala omfattning, dels på grund av att urvalet av kontrollmaterialet var så pass komplicerat att det var svårt att dra vidare slutsatser från det, dels på grund av att kontrollmetoderna var otillräckliga. "En försiktig uppräknings" skulle dock enligt kommissionen antyda att beloppet för hela landet skulle ligga i storleksordningen 20 miljarder kronor i undanhållen skatt. Det går av texten inte att förstå hur man kommit fram till den siffran.³⁴ Frågan om brott tappas för övrigt bort på vägen.³⁵

Vidare presenterar kommissionen "en skattning" som AMOB-gruppen³⁶ gjort. Den synes ha gällt polisanmälda skattebrott under år 1976; den presenteras inte närmare, men det sägs att den ledde till antagandet att den faktiska brottsligheten uppgick till mellan fem miljarder kronor och 20 miljarder kronor.

Så här heter det i eko-kommissionens slutbetänkande (s 44 f):

Den skattning som presenterades av AMOB-gruppen våren 1977 grundade sig på polisanmälda skattebrott och gällde förhållandena under 1976. Den är främst intressant i så måtto att den avsåg sådan

³²Se slutbetänkandet s 42 ff. I betänkandet finns en genomgående tendens att först förklara hur svårt det är att få fram siffror, vilket sedan tas till intäkt för att använda gissningar: svårigheten att få fram fakta får legitimera gissningarna.

³³Se slutbet, SOU 1984:15, s 43 f. Undersökningen synes ha avsett ett urval (det framgår inte om urvalet var slumpmässigt) ur samtliga kategorier av skattskyldiga. Sammanlagt 4 000 revisioner och 5 400 andra utredningar ledde till krav på skattehöjningar med 160 miljoner kronor (det framgår inte om detta är uppskattningar eller höjda skattekrav, men jag utgår från det senare). I 3% av fallen anmäldes brottsmisstanke (det framgår inte klart, men jag utgår från att kommissionen här avser 3% av de fall där krav på skattehöjning restes).

³⁴Som stöd för beräkningen hänvisar kommissionen till AMOB-rapporten, s 44. Det som där sägs är emellertid ännu vagare än det som sägs av eko-kommissionen och det är svårt att förstå poängen med hänvisningen.

³⁵Om andelen misstänkta brott fortfarande är 3% och man utgår från att de fall där brottsmisstanke förelåg genomsnittligt gällde lika stora belopp som övriga fall – vilket i och för sig inte är något välöversvägt antagande – skulle det betyda att av ett uppskattat skatteundandragande 20 miljarder kronor ligger det brott bakom endast 600 miljoner kronor. – Se vidare nedan om tillförlitligheten i att lägga siffror om *misstänkta* brott efter skatterevision till grund för antaganden om antalet faktiskt begångna brott.

³⁶AMOB stod alltså för arbetsgruppen mot organiserad brottslighet. "AMOB-rapporten" framlades inom rikspolisstyrelsen 1977.

grövre systematisk skattebrottslighet som förövats inom ramen för olika ekonomiska verksamheter. - - - Utifrån olika antaganden om upptäcktsrisken vid den här typen av kriminalitet antog man att den faktiska brottsligheten uppgick till mellan fem miljarder och tjugo miljarder per år.

Läsaren får intrycket att den s k AMOB-gruppen gjort en undersökning av något slag. Går man till källan får man dock klart för sig att det bara rör sig om ännu en grovt tilltydlig bedömning (enligt Laurin är det "svårt att ta beräkningen på något större allvar", Laurin: På heder och samvete. Skattefuskets orsaker och utbredning, Stockholm 1986, s 8). Vad rapporten har att säga i frågan lyder – i sin helhet – på följande sätt (AMOB-rapporten s 61):

En summa som gruppen ansett vara intressant i sammanhanget är de intäkter av olika slag (inkomster, vinst etc) som årligen undanhålls beskattning genom skattebrottslighet av mer systematisk typ inom olika ekonomiska verksamheter.

Enbart de upptäckta fallen som uppfyller dessa kriterier ligger sammanlagt i storleksordningen 500–1 000 miljoner per år. Samtidigt vet man att många av dessa fall upptäcks av en ren slump. Upp-täcktsrisken torde vara synnerligen låg och inom vissa områden som rör stora ekonomiska värden existerar f n inga samhällseliga kontrollmöjligheter. Om man försiktigtvis sätter denna risk så högt som 5–10 procent skulle den ovan nämnda skattningen ha ett minimivärde på fem miljarder per år och ett maximivärde på 20 miljarder. Den sanna siffran torde ligga någonstans däremellan.

Man kan alltså konstatera att rapporten utgår från höftad siffra som läsaren inte får veta var den kommer ifrån (upptäckta fall på 500–1 000 miljoner kronor), att man utgått från att denna höftning så att säga är toppen på ett isberg, att rapportens författare gissat på att 10–20 gånger högre belopp än så undandras per år samt att den sanna siffran torde ligga någonstans däremellan ... – Det må ju ingå i den medborgerliga yttrandefriheten att säga detta; man får ta det för vad det är. Men att som eko-kommissionen åtta år senare stödjade de egna gissningarna på så bräckliga stöttor utan att tala om att man bara stöder en gissning på en annan är anmärkningsvärt.

Avsnittet utmynnar i frågetecken; det besvarar egentligen inga frågor om EKO-brottens omfattning – några antaganden, någon "initierad gissning", det är allt.

"Vad finns det då för möjligheter att ur de tidigare skattningarna avskilja den skattebrottslighet som faller inom vår definition av ekonomisk brottslighet?" frågar kommissionen – och svarar: "Kunskapsläget på denna punkt är tyvärr mer än otillfredsställande, relativt sett, än för problemet med den svarta ekonomin som helhet."

Det hade kanske varit hederligast att stanna där, eftersom kommissionen faktiskt saknade ett användbart underlag (och redan hade gissat ett tag). Men trycket att komma fram med klara

besked var tydligen för stort. Kommissionen gjorde sig redo för en sista "kvalificerad gissning", som man kallade det själv.³⁷ Till grund för denna ville man lägga dels det uppdagade skatteundandragandets struktur, dels antaganden om upptäcktsrisken vid skatteflykt och skattebrott.³⁸

Kommissionen börjar bakifrån, med upptäcktsrisken för (de eventuellt förekommande) EKO-brotten. Man konstaterar att detta slags brott sällan upptäcks genom att de anmäls, vilket alltså har att göra med att de i allmänhet inte har något "offer", målsägande. Upptäcktsrisken ligger i stället i den samhälleliga kontrollapparatusens arbete. Denna kontroll är mer inriktad på den stora mängden enskilda löntagare än på företag och liknande. Det sägs att ett företag statistiskt sett blir föremål för skatterevision en gång på 40 till 60 år. Kommissionen gör vidare bedömningen att de grova skattebrott som kommer till myndigheternas kännedom ofta upptäcks av en ren slump.

Så långt upptäcktsrisken. När det sedan gäller strukturen på upptäckta brott koncentrerar kommissionen sig på skatteundandraganden. Man refererar – utan källhänvisning – vissa siffror angående genomförda taxeringsrevisioner. Man anger siffran 4 000 för antalet årligen anmälda skattebrott, varav ca 1 000 skulle gå till åtal.³⁹ Några allmänt hållna jämförelser beträffande förhållandet mellan företag och företagare å ena sidan samt enskilda löntagare å andra sidan redovisas, utan källhänvisning.⁴⁰ Det anges att det genomsnittliga undanhållna skattebeloppet i "anmälningmaterialet" (vilket får man inte veta) uppgår "enligt skattningar som gjorts vid olika polismyndigheter" till ca 100 000 kronor. Därefter går kommissionen över till en grov indelning av "brottsmaterialet" (som läsaren alltså fortfarande inte upplysts om var det hämtats eller möjligen närmare redovisats).⁴¹ En del om 10–15% av anmälningarna avser undanhållna skattebelopp om i genomsnitt en halv miljon kronor. I den gruppen är inslaget av löntagare marginellt, det rör sig om skattebrottslighet inom ramen för företagsverksamhet. I den andra delen ligger de undandragna beloppen på mellan 50 000 och 100 000 kronor. Andelen löntagare är här högre men företagen är fortfarande i majoritet, sägs det.

³⁷Se slutbetänkandet s 50 ff.

³⁸Metoden att utgå från belagd brottslighet för att sedan göra antaganden om den genomsnittliga upptäcktsrisken för detta slags brott och därav sluta sig till (en uppskattning av) antalet upptäckta brott verkar i och för sig acceptabel. Men en förutsättning för att den skall vara meningsfull att tillämpa är att man har relativt stora tal att arbeta med. Enstaka grova ekonomiska brott som avslöjats kan t ex inte användas som utgångspunkt.

³⁹Slutbetänkandet s 52.

⁴⁰A st.

⁴¹Se slutbetänkandet s 53.

Dessa iakttagelser om den "synliga skattebrottslighetens struktur" leder så småningom till antagandet att väsentliga delar av den svarta sektorn skulle kunna återföras på företag och andra ekonomiska verksamheter. Kommissionen räknade, med utgångspunkt från Hanssons studier, med en svart sektor omfattande 5–6% av BNP.

Till stöd för sitt antagande anförde man också intervjuundersökningar som pekar på att löntagarnas skattefusk uppgår till mindre än 1% av BNP (resten skulle alltså vara EKO-brott). Åtskilligt talade emellertid enligt kommissionen för att denna siffra var för låg. "Ett mer rimligt antagande ... är att ungefär hälften av den svarta ekonomin är av denna karaktär, eller i vart fall inte kan betecknas som ekonomisk brottslighet enligt vår definition."⁴² Siffran 1% av BNP höjs alltså till 2,5–3%, dvs med 150–200% eller 13,5–18 miljarder kronor (räknat på en BNP om 900 miljarder kronor), med den enda motiveringen att detta är ett "mer rimligt antagande".

Kommissionens *slutsats* är att de skattebrott som är så grova att de hör till EKO-brotten uppgår till 2,5–3% av BNP.

Avslutningsvis gör kommissionen vissa reservationer.⁴³ Där sägs att det avsnitt som här ovan refererats grundar sig på en "sammanfattande analys av de mer omfattande vetenskapliga undersökningar som hittills har gjorts om detta problem".

Det är emellertid ett vilseledande påstående.

För det första antyder formuleringen att även eko-kommissionens undersökning vilar på vetenskaplig grund, vilket den knappast gör – åtminstone inte så som den redovisas. För det andra sägs det att det finns tidigare undersökningar som tar sikte på EKO-brottens omfattning, vilket det knappast gör, i vart fall har ju inte kommissionen hänvisat till någon sådan. För det tredje sägs det att kommissionens beräkningar är grundade på analys av vetenskapliga undersökningar, vilket är en grov överdrift eller i vart fall en klart felaktig karakteristik. Utgångspunkten är Hanssons undersökning. Kommissionen väljer att begränsa Hanssons osäkerhetsintervall något (se s 48; motiveringen för detta är mycket oklar, bl a ges en svårbegriplig hänvisning till det egna betänkandet s 40 st 3). Det framstår i och för sig som godtyckligt men det är samtidigt neutralt genom att man skär i bägge ändarna av intervallet. Vid preciseringen av vad som är EKO-brott i den svarta sektorn medger kommissionen själv att det inte finns några specialundersökningar att falla tillbaka på (s 49) och att man endast kan erbjuda en "kvalificerad gissning". Kommissionen gör ett par hänvisningar till undersökningar som berör sidoordnade problem (Persson, "Hidden Criminality – theoretical and methodological problems, empirical results" och Magnussons undersökningar angående konkurser och ekonomisk brottslighet). Dessutom refererar man åter till Hansson samt till de nämnda intervjuundersökningarna. De avgörande beräkningarna görs utifrån skatt-

⁴²Slutbetänkandet s 54.

⁴³Se slutbetänkandet s 55 f.

ningar av anmäld skattebrottslighet utan närmare redovisning av vad slags undersökning man stöder sig på eller annan referens. Det sista steget, när man bestämmer sig för att anta att EKO-brotten omfattar hälften av den svarta sektorn tas helt utan stöd i vetenskapliga resultat; det rör sig alltså om en gissning.⁴⁴

Kommissionen säger sig anse att dess metod är det enda tänkbara tillvägagångssättet: "Varje annat försök att bestämma problemets storlek måste sluta i rena gissningar".

Min uppfattning är att kommissionens beräkningar av EKO-brottens omfattning, så som de redovisats i betänkandet, till helt övervägande del är just rena gissningar. Jag kan självfallet ha missförstått kommissionen på någon eller några punkter. Men även om så vore fallet lär min grundläggande invändning kvarstå, nämligen att steget mellan kommissionens empiriska underlag och dess slutsatser, är för långt för att kunna kallas något annat än en gissning.

En väsentlig plats i kommissionens beräkningar intar vissa data angående anmälda skattebrott. Här avses såvitt man kan förstå skatterevisioner som lett till en anmälan till polis eller åklagare angående misstänkt skattebrott. Dessa data om *anmäld brottsmisstanke* har sedan likställts med uppgift om *begånget skattebrott*.

Så kan man naturligtvis inte göra. Man måste åtminstone justera siffrorna utifrån vad man vet om hur stor andel av anmälningarna som brukar leda till att brott verkligen konstateras.⁴⁵ Det största problemet gäller dock inte antalet brott utan de belopp som anses undandragna genom brott, dvs just det som kommissionen undersökte. Där förhåller det sig så, att de belopp som förekommer i en första anmälan ofta minskar kraftigt i den straffprocessuella hanteringen, vilket beror på att man får fram ett mer fullständigt underlag innefattande bl a de avdrag för kostnader som den misstänkte hade kunnat göra om de aktuella beloppen deklarerats. Med hänsyn till dessa faktorer är en ojusterad siffra på antalet misstänkta brott och de summor som

⁴⁴Intervjuundersökningar nämns, men kommissionen tar avstånd från deras resultat och går i en annan riktning. Referens till Hansson, Svensson och Vogel görs till stöd för att *slutresultatet* är riktigt. När det gäller i vart fall Hansson verkar referensen dessutom tvivelaktig; han har såvitt jag kunnat finna inte undersökt motsvarande fråga. Hansson har i annat sammanhang numera snarast uttryckt uppfattningen att det organiserade systematiska fusket utgör en mindre andel, se Hansson "EKO-86. Rapport från konferensen 'EKO-86' 22-23 sept i Malmö", s 14.

⁴⁵Kommissionen anger själv att av 4 000 anmälda brott går 1 000 till åtal, vilket antyder problemets omfattning. – Därtill skall läggas att alla åtal inte leder till fällande dom.

anges i brottsmisstanken ett i stort sett värdelöst underlag för slutsatser om vilka summor som befunnits undandragna samhället genom konstaterade skattebrott.

2.5 En kriminologisk beräkning

Leif Persson har i uppsatsen Ekonomisk brottslighet i Sverige (BRÅ Rapport 1984:5, s 113 ff) presenterat vissa beräkningar av EKO-brottens omfattning som nära ansluter till kommissionens resonemang. Han synes ifrågasätta Hanssons beräkningar,⁴⁶ men väljer ändå att utgå från dem:

Om vi går på den försiktiga linjen, och antar att den svarta sektorn utgör ca fem procent av BNP, tyder olika beräkningar på att ungefär halvparten av denna kan betecknas som ekonomisk brottslighet. Medan den andra halvan består av mer vardagligt skattefusk.

Slutsatsen av detta blir att genom ekonomisk brottslighet undanhålls varje år ca 17 miljarder från beskattning vilket ger ett bortfall av skatter och avgifter på ca 12 miljarder.

Här inträder dock nästa komplikation. Som vi sett av det föregående (fig 1 och 2) består den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar icke enbart av angrepp mot systemen för skatter och avgifter. Till dessa skador skall således läggas de som riktar sig mot direkta och indirekta intressenter i den brottsliga verksamheten (kategorierna I resp II i fig 1).

Som jag påpekat tidigare är de synnerligen svåra att mäta. Dessutom saknas sådana skattningar. En försiktig och initierad gissning tyder dock på att det rör sig om skador som rimligen uppgår till åtskilliga miljarder årligen.

Sammanfattningsvis: De totala ekonomiskt mätbara skadorna av den ekonomiska brottsligheten (riktade mot fordringsägare, kunder etc, mot konkurrenter och den ekonomiska marknaden, mot staten i form av skattebortfall osv) torde ligga i storleksordningen *tjugo miljarder per år*.

(kursiveringarna härrör från Perssons framställning)

Persson använder slutligen siffran 20 miljarder kronor till att slå fast att EKO-brotten gäller värden som är sex till sju gånger större än den traditionella brottsligheten med vilket han menar "stölder, vanliga bedrägerier, skadegörelser".

Perssons framställning kan jämföras med en uppsats av Bo Svensson publicerad i samma skrift, direkt efter Perssons bidrag (Den ekonomiska brottsligheten, BRÅ Rapport 1984:5 s 133 ff).

⁴⁶Persson hänvisar till Frey, B S & Weck, H, *The Hidden Economy as an Unobserved Variable*, Institute of Empirical Economic Research, University of Zürich 1982, stencil", ett arbete som jag tyvärr inte lyckats återfinna.

Svensssons framställning innehåller t ex följande anmärkning, som följer på konstaterandet att det saknas statistik över brott som motsvarar definitionen på ekonomisk brottslighet:⁴⁷

Det förtjänar också att påpekas att om man ställer höga krav på att brottsligheten skall vara kontinuerlig och systematisk så blir resultatet att mycket få brott kan räknas som ekonomisk kriminalitet. Allt detta gör det omöjligt att beräkna såväl antalet ekonomiska brott som begås i Sverige varje år som de värden denna brottslighet gäller.

Svensson håller sig i övrigt nära Hanssons beräkningar och gissar inte alls.

2.6 Avslutande anmärkningar

Det finns vissa undersökningar om storleken på den svarta sektorn som anses någorlunda tillförlitliga. Ingemar Hansson har angivit siffran 4–7% av BNP. I en senare kommentar till sin undersökning har han sagt att också denna uppskattning är förknädd med stor osäkerhet.⁴⁸

Bara intervallet 4–7% betyder ju mycket stor osäkerhet. Jag vill t o m säga att det inte ens är säkert att den sanna siffran ligger inom detta intervall. Det är troligt att den sanna siffran ligger där. Men det är långtifrån säkert. Den kan vara större och den kan vara mindre. Det här är en bästa gissning.

Hur de olika företeelser som ryms inom den svarta sektorn fördelar sig vet man i ärlighetens namn ännu mindre om; i princip *vet* man *ingenting* om detta. Eko-kommissionens betänkande är ett indirekt belägg för just den saken.

I vad mån den svarta sektorn består av systematisk brottslighet, begången inom ramen för näringsverksamhet och där brotten genererar vinster på minst en halv miljon kronor etc – dvs EKO-brott – vet man ännu mindre. Det finns inga instrument eller data för att ens göra grova uppskattningar av detta.⁴⁹

Avslutningsvis: Det är märkligt hur vissa siffror växer sig fast i den allmänna debatten, utan att de behöver ha någon förankring i verkligheten. Hansson har gett oss exemplet med den svarta sektorn som 10% av BNP (se ovan). Min slutsats är att de 20 miljardernas årliga vinst i EKO-brott också är en sådan siffra. För

⁴⁷A a s 134 f.

⁴⁸Se Hansson, Svarta sektorns omfattning och skadeverkningar, i "EKO-86. Rapport från konferensen 'EKO-86' 22–23 sept 1986 i Malmö, s 11 ff).

⁴⁹Jfr Svensson i BRÅ Rapport 1984:5 s 134, citerat ovan.

forskarna, särskilt kriminologerna, är detta ett memento. För forskningens integritet och anseende är det viktigt att den enskilde forskaren inte faller för frestelsen att ge en siffra när det inte finns någon att ge. Verkligheten påverkas inte av siffran (åtminstone inte den verklighet siffran ger sig ut för att gälla), lika litet som Lysenkos teser kunde påverka spannmålets arvsmassa – hur mycket tankarna än behagade hans politiska uppdragsgivare. I längden är det meningslöst att tillhandahålla "forskningsresultat" om sådant man inte vet mycket om; det kan rentav vara skadligt.

Kapitel III.

Den här aktuella lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet

1 Bakgrund

Lagstiftarens och myndigheternas intresse för ekonomisk brottslighet tog fart vid mitten av sjuttioalet. Sjuttioalet kan möjligen också sägas ha inneburit en högkonjunktur för en undersökande journalistik, särskilt inriktad på grovre organiserad brottslighet.

Det första steget mot rättsliga reformer av bl a strafflagstiftningen togs då rikspolisstyrelsen tillsatte "Arbetsgruppen mot organiserad brottslighet", "AMOB", 1976. Gruppen kom våren 1977 med en omfattande rapport: *Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige. Ett åtgärdsförslag*, allmänt kallad AMOB-rapporten.

Förslaget ledde till resursförstärkningar inom polisen.¹ År 1977 inrättades de första särskilda polistjänsterna för bekämpning av denna slags brottslighet. De aktuella enheterna kom sedermera att kallas EKO-rotlar. Åklagarväsendet har förstärkts och anpassats på motsvarande sätt. Dessutom måste man räkna resursförstärkningar inom skatte- och indrivningsväsendet till resultaten av det ökade intresset för ekonomisk brottslighet.

Uppgiften att förbereda en anpassning av strafflagstiftningen lades på BRÅ, som 1977 fick regeringens uppdrag att se över lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet.² Arbetet inom BRÅ avsatte en mängd rapporter med förslag till författningsändringar m m i olika frågor. BRÅs uppdrag återkallades emellertid 1982. Senare samma år tillkallades så eko-kommissionen (Kommissionen mot ekonomisk brottslighet). I och med

¹Se allmänt Persson, Kampen mot EKO-brotten. Del 1. Polisen (BRÅ Rapport 1986:3).

²Se BRÅ PM 1978:5 s 40 f.

detta föll också den "organiserade" brottsligheten – som AMOB-gruppen tillsattes för att behandla och som ingick i BRÅs uppdrag – bort ur fokus.

Kommissionens uppgifter var omfattande, bl a innefattade de framläggandet av nödvändiga lagförslag på de straff- och processrättsliga områdena. Enligt direktiven skulle den arbete skyndsamt; det förutsattes att arbetet skulle avslutas under det kommande året. Kommissionen hade endast tre ledamöter och var (följaktligen) inte parlamentariskt sammansatt. Däremot knöts referensgrupper till kommissionen.

Den förevarande studien är ett led i utvärderingen av de åtgärder som vidtagits som resultat av kommissionens arbete. När det gäller lagstiftning mot ekonomisk brottslighet har jag därför begränsat mig till de lagar som tillkommit i samband med kommissionens förslag. Översynsarbetet inom BRÅ åren 1978–82 och den lagstiftning det ledde till behandlas alltså inte här.

2 Eko-kommissionens förslag på det straffprocessuella och straffrättsliga området. Allmänt

Merparten, om inte alla, av eko-kommissionens lagförslag inom straff- och straffprocessrättens område (i fortsättningen talas sammanfattande om den straffrättsliga lagstiftningen) ledde till häftig debatt. När man så här i efterhand ser till den lagstiftning som antogs kan man konstatera att det inte blev särskilt mycket av förslagen. Intrycket förstärks om man ser till vilka effekter lagarna haft på rättstillämpningen.

Ett genomgående drag är att eko-kommissionen lade fram tämligen radikala förslag som sedan vingklippes kraftigt. Flera av förslagen var juridiskt sett dåligt genomarbetade,³ vilket bl a måste ha berott på tidsnöd och på att kommissionens sammansättning ledde till att ett ensidigt rättspolitiskt perspektiv anlades på frågeställningarna (jfr nedan om den sk rådgivarlagen). Förslagen beskars hårdhänt vid departementsbehandlingen; några avsågades helt och försvann i stort sett (förslagen till bulvanlag och näringstillstånd). Knappast något av förslagen ledde i någorlunda ursprunglig form till lagstiftning.⁴

³Det gäller åtminstone förslagen till bulvanlag och rådgivarlag samt slutbetänkandets resonemang om rättsäkerhet. Se vidare nedan.

⁴Möjligen kan företagsboten undantas från detta generella omdöme. Betänkandet producerades dock inte inom själva kommissionen, det byggde dessutom på flera tidigare utredningar – frågan var väl förberedd för lagstiftning (se vidare avsnittet om företagsbot nedan). – Det är för övrigt naturligtvis en bedömningsfråga i vad mån ett lagt förslag "leder till lagstiftning".

Eko-kommissionen lade fram följande förslag som faller inom ramen för denna studie.

1. Kontroll av rådgivare (SOU 1983:41)
2. Bulvanlag (SOU 1983:46)
3. Gåldenärsbrott (Ds Ju 1983:17)
4. Domstolar och ekobrott (SOU 1984:3)
5. Företagsbot (Ds Ju 1984:5)
6. Näringstillstånd (SOU 1984:8)
7. Ekonomisk brottslighet i Sverige (SOU 1984:15).

3 De särskilda förslagen

3.1 Rådgivarlag, företagsbot och s k EKO-domstolar samt kommissionens slutbetänkande

Rådgivarlagen, Företagsboten och de s k *EKO-domstolarna* behandlas i särskilda kapitel nedan.

Kommissionens *slutbetänkande* innehåller inga uttryckliga lagstiftningsförslag. Men bl a de där förda resonemangen om *rättssäkerhet* har behandlats i den s k riktlinjepropositionen angående ekonomisk brottslighet, som riksdagen tagit ställning till. Denna del av slutbetänkandet behandlas i kapitlet om *rättssäkerhet* nedan. (Betänkandet har också behandlats i den inledande framställningen ovan, bl a apropå *EKO-brottens utseende och omfattning*.)

3.2 Förslag till bulvanlag

Förslaget till bulvanlag ledde inte till någon lagstiftning.⁵ Det tillhörde de mest omdiskuterade av eko-kommissionens uppslag, bl a på grund av att det innehöll bestämmelser som kunde tolkas som att en omvänd bevisbörda skulle införas i brottmål.⁶

Med bulvan menar man, något förenklat, en person som handlar för någon annans räkning och döljer att det är denne som är

⁵Vissa ändringar i befintlig lagstiftning företogs enligt prop 1984/85:111. Det är dock inte fråga om strafflagstiftning och än mindre ekonomisk brottslighet.

⁶Med kommissionens egna ord innehöll förslaget "flera regler av presumtionskaraktär. Härigenom läggs, i de fall illojala syften kan förmodas ligga bakom vad som utåt är avsett att framstå som oantastligt, i vissa fall en inte obetydlig bevisskyldighet på dem som uppträder på sådant sätt och i sådant sammanhang att bulvanskap antagligen föreligger" (SOU 1983:46 s 2).

den verkliga aktören.⁷ Det finns inga generella förbud mot detta slags uppdragsförhållanden. Vissa lagar innehåller dock bestämmelser om bulvanförhållanden, t ex angående tillstånd för fastighetsförvärv. Men exempelvis personer med tivelaktigt rykte som anlitar andra som redskap för att utföra affärer begår inte generellt sett något brott genom att dölja sig på det sättet; inte heller den som låter sig användas som bulvan kan straffas enbart på den grunden. Om transaktionen i fråga är brottslig i ett eller annat hänseende kan däremot såväl bulvanen som huvudmannen straffas som medverkande till brottet.⁸

Att en person agerar för någon annans räkning är samtidigt inget ovanligt; rättssystemet känner flera typer av fullt legitima konstellationer varigenom detta kan ske. Dessutom kan det vara mycket svårt att visa att någon verkligen är en "bulvan" och inte en självständig aktör. Bl a av dessa skäl är det svårt att skapa praktiskt tillämpbara regler som träffar icke önskvärda bulvanförhållanden.

Eko-kommissionens förslag till bulvanlag innehöll bl a en legaldefinition av "bulvanskap" samt straffbestämmelser som riktade sig mot huvudman och bulvan i vissa fall av bulvanförhållanden. Straffbestämmelserna gällde för huvudmannens del fall då bulvan använts för att kringgå förbud, tillståndskrav etc (t ex användande av bulvan för att kringgå ett näringsförbud som meddelats för huvudmannen). Vidare skulle bulvanen kunna straffas om bulvanskapet främjat ett brott och bulvanen haft skälig anledning att anta att detta var skälet till att bulvanskapet anordnats.

Dessutom innehöll förslaget en presumptionsregel. Enligt den skulle det i vissa fall åligga dem som utpekats som huvudman respektive bulvan att bevisa att något bulvanskap inte förelegat,

⁷Uttrycket bulvan torde ofta "reserveras för vissa egendomsinnehav där ägarens normala befogenheter att träffa rättsliga dispositioner över egendomen utövas av bulvanen, under det att den ekonomiska nyttan av innehavet helt eller huvudsakligen tillföres huvudmannen" skriver Lars Hjerner i uppsatsen *Sken – bulvanskap – kringgående. Genomsyn eller förträngning?* [Festskrift till Hans Thornstedt, Sthlm 1983, s 269 ff (cit fr s 278)]. "Stundom är bulvanskapet föranlett av att ett gällande förvärvsförbud eller förbud av annat slag skall kringgås genom ett dylikt förfarande. Kringgående av lag är dock i och för sig icke något utmärkande för bulvanskap. Huvudmannen kan exempelvis vid förvärv av egendomen vilja hemlighålla sitt intresse för förvärvet för överlåtaren.", anmärker Hjerner också. Jfr vidare Hjerner's redogörelse och hänvisning till de av Grönfors uppställda rekvisiten för att ett bulvanskap skall föreligga.

⁸Det kan ifrågasättas om inte en del av den kriminalitet kommissionen ville komma åt med sitt förslag täcks av de redan gällande bestämmelserna om just medverkan till brott enligt 23 kap brottsbalken. – När det gäller bevisfrågor gick kommissionens förslag dock längre, liksom när det gällde dess förslag att bestraffa "oaktam medverkan" genom bulvanhandling (förslaget 4 §).

dvs att den utpekade bulvanen agerat självständigt. Denna presumtion skulle gälla då det fanns grundad anledning att anta att en bulvanhandling företagits och den som framstod som huvudman haft näringsförbud eller begått ett brott, som medfört svårare straff än fängelse, under de senaste fem åren. Presumtionsregeln hade alltså ett relativt begränsat tillämpningsområde, men den utgjorde samtidigt ett klart – och medvetet⁹ – brott med principen om att åklagaren bär bevisbördan i brottmål.

Förslaget blev ganska hårt kritiserat under remissbehandlingen.¹⁰ I och för sig synes många remissinstanser ha delat kommissionens bedömning angående behovet av någon form av lagstiftning på området. Flera instanser accepterade också regeln om "omvänd bevisbörda", medan andra remissinstanser ställde sig avvisande eller tveksamma på den punkten – t ex ansåg riksåklagaren att kommissionens argument för att göra avkall på principen om att beviskrav inte skall läggas på den tilltalade, inte var tillräckligt bärande.

Den genomgående kritiken gällde emellertid främst att förslaget var illa berett och dåligt genomarbetat.¹¹ Det är lätt att instämma i kritiken. Förslaget var för det första komplicerat till sin utformning.¹² Det är visserligen förklarligt med hänsyn till att bulvanförhållanden torde vara ett klassiskt svårhanterligt

⁹Se betänkandet s 70.

¹⁰En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig på justitiedepartementet, diarienummer 2616–83.

¹¹Stockholms tingsrätt anförde exempelvis: "En lag som riktar sig mot illojala bulvanskap i allmänhet kan visserligen få ett visst värde från psykologisk synpunkt. Tingsrätten anser emellertid att ett dylikt lagstiftningsarbete måste grunda sig på en väsentligt djupare och mer inträngande analys av de juridiska problem som är förknippade med olika former av bulvanskap och bulvanliknande förhållanden än vad kommissionen företagit." (Se den nyss nämnda sammanställningen, s 6.) Riksåklagaren påpekade att "Avsaknaden av någon verklig analys blir särskilt allvarlig i betraktande av de inslag av omvänd bevisbörda som förslaget inrymmer i straffrättsligt hänseende" (s 13). BRÅ anförde: "Kommissionens nu framlagda förslag innehåller inte någon egentlig analys av rättsläget, vilka rättsliga problem som behöver åtgärdas eller vilken lagstiftning som är bristfällig. Inte heller finns någon beskrivning eller undersökning av de missförhållanden i svenskt näringsliv som den föreslagna regeln skall råda bot på" (s 25). Liknande synpunkter anfördes bl a av kammarrätten i Jönköping (s 8).

¹²Om det var komplexitet eller rent slarv som medförde att förslaget fick den karaktär det fick verkar oklart. Ett par remissinstanser påpekade följande förhållande. Bulvanhandling skulle enligt förslaget föreligga bl a under förutsättningen att "det skäligen kunde antas" att bulvanskapet använts "huvudsakligen för att i huvudmannens intresse utåt dölja denne". I samma bestämmelses andra stycke angavs att bevispresumtionen skulle gälla då det fanns "grundad anledning anta att en bulvanhandling företagits". Sammantaget innebar detta det något udda och uttunnade beviskravet att det skulle finnas grundad anledning anta något som skäligen kan antas [jfr remissvaren från överåklagaren i Stockholm (s 14) och riksskatteverket (s 37)].

rättsområde.¹³ I det här fallet kom dock svåröverskådligheten och komplexiteten att medföra ett för en strafflag oacceptabelt inslag av godtycke, dvs det var svårt att bedöma vilka fall lagen egentligen skulle kunna tillämpas på. – Det är tillfredsställande att man från justitiedepartementets sida lyckades få just detta förslag helt avfört från den rättspolitiska dagordningen.¹⁴

3.3 *Näringsstillstånd och näringsförbud*

Eko-kommissionen föreslog i betänkandet *Näringsstillstånd* en ramlag med möjlighet för regeringen att införa krav på näringsstillstånd i branscher som är särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet.¹⁵ Förslaget lades inte till grund för lagstiftning.¹⁶ Däremot framlade den parlamentariskt sammansatta Näringsförbudskommittén sommaren 1984,¹⁷ dvs några månader efter det att eko-kommissionens förslag presenterats, ett förslag till *lag om näringsförbud* (SOU 1984:59). Detta förslag ledde till en ny lag, som trädde i kraft den 1 juli 1986.

Näringsförbud för begränsad tid kunde meddelas även enligt äldre lagstiftning. Bestämmelserna fanns i konkurslagen och näringsförbud förutsatte att den det riktades mot gått i konkurs. Man kan kalla detta för en sanktion vid konkursmissbruk.¹⁸

Lagen om näringsförbud innebär en skärpning genom att kravet på konkurs tagits bort. Näringsförbud kan numera meddelas näringsidkare som endera gjort sig skyldig till brottslighet av ej ringa omfattning eller i avsevärd omfattning låtit bli att betala

¹³Se den ovan anförda uppsatsen av Hjerner, med hänvisningar.

¹⁴Det finns ingen officiell motivering till varför något lagförslag ej lades fram. I prop 1984/85:111 (förslag till lag om vissa bulvanförhållanden m.m.), noteras förekomsten av kommissionens betänkande i inledningen (s 6). I den s k riktlinjepropositionen (1984/85:32, riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet m.m., s 49) säger sig departementschefen ha tagit intryck av vad som anfördes vid remissbehandlingen, det hänvisas vidare till direktiven för en utredning om s k ansvarsgeombrott.

¹⁵Kommissionens utgångspunkt sammanfattas väl i följande citat: "Det stora flertalet näringsidkare är seriösa och följer lojalt de spelregler samhället ställt upp. Inslagen av misskötsamhet har dock under senare tid tagit sig sådana uttryck och nått sådan omfattning att man kan tala om ett samhällsproblem. En växande andel företagare ägnar sig åt ekonomisk brottslighet och skatteundandragande."

¹⁶Ett fragment avsatte spår i form av vissa marginella förändringar i bestämmelserna om s k vandelsprövning i restaurang- och transportverksamhet. Den "utökade vandelsprövningen" är föremål för ett utvärderingsarbete inom BRÅ.

¹⁷Kommittén hade tillsatts år 1981. Eko-kommissionen kom alltså att arbeta parallellt med denna kommitté och man lade fram "konkurrerande" förslag. – Även när det gällde "Ekodomstolar" förekom dubbelarbete – mellan kommissionen och rätttegångsutredningen (se nedan).

¹⁸Jfr NU 1985/86:22 s 6.

skatt, tull eller avgift till staten. Dessutom kvarstår möjligheten att meddela näringsförbud i vissa fall i samband med konkurs. Förbudet skall gälla i minst tre och högst fem år. I samtliga fall förutsätts vidare att näringsidkaren grovt åsidosatt vad som ålegat honom i näringsverksamheten och att näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt.¹⁹

Den antagna lagen, liksom de tidigare bestämmelserna, är en sanktionslag. Den förutsätter att etablerings- och näringsfrihet råder, men för den näringsidkare som grovt missköter sig kan näringsfriheten "förverkas" på viss tid. Eko-kommissionens förslag utgick från att etableringsfriheten för näringsidkare generellt skulle kunna begränsas genom att man ställde krav på tillstånd – det talades ibland om "körkort" för företagare. Den principiella skillnaden mellan sanktionslagstiftning och tillståndskrav är naturligtvis stor. Bestämmelserna om näringsförbud i nuvarande skick bryter inte mot näringsfrihetens princip.

Den antagna lagen var inte okontroversiell, men inte heller lika omstridd som andra delar av lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet. Man kan se tre steg. Politisk enighet rådde om att det behövdes möjlighet till näringsförbud vid konkursmissbruk. Ett visst motstånd mot näringsförbud som sanktion vid brott förekom. Det starkaste motståndet mötte tanken att kunna meddela näringsförbud utan vare sig brott eller konkurs, dvs enbart på grund av obetalda skatter eller avgifter till staten.²⁰

Den nya lagen synes ännu inte ha varit föremål för någon sammanhängande utvärdering.²¹

3.4 *Ändrade bestämmelser om gäldenärsbrott*

Innan eko-kommissionen tillsattes hade en enmansutredare under våren 1982 fått i uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna om gäldenärsbrott. Resultatet av utredningen redovisades sedermera i en departementspromemoria (Ds Ju 1983:17) som ett led i eko-kommissionens arbete. En överarbetning av förslaget i departementet framlades och år 1985 antogs en proposition

¹⁹Enligt näringsförbudskommittén var dessa två förutsättningar ensamma tillräckliga för att näringsförbud skulle kunna meddelas. Detta kritiserades kraftigt under remissbehandlingen med anförande av rättssäkerhetsargumentet; rekvisiten ansågs alldeles för allmänna för att kunna uppfylla kravet på förutsebarhet i tillämpningen. Den kritiken tillgodosågs alltså genom att kraven på brott respektive utebliven betalning av skatt, tull eller annan avgift infördes.

²⁰Se behandlingen i näringsutskottet, NU 1985/86:22.

²¹En utvärdering av de tidigare gällande reglerna redovisas i SOU 1984:59 s 75 ff.

(1985/86:30) om brott mot borgenärer. Det rörde sig inte om någon genomgripande reform utan snarast om en justering av vissa rekvisit i bestämmelserna om gäldenärsbrott i brottsbalken.

I likhet med de flesta lagförslag som lagts fram på temat kampen mot den ekonomiska brottsligheten blev också dessa begränsade förändringar starkt kritiserade. Kritikens kärna var att förslagen var tvivelaktiga från rättssäkerhetssynpunkt genom att vissa gränsdragningsproblem inte beaktats tillräckligt.²² De principiella förändringarna enligt förslaget var dels att kravet på obestånd utformades på ett nytt sätt, dels att också s k latent skulder – skulder som formellt inte föreligger vid gärningstillfället men som kan förutses, t ex ännu ej debiterade skatter – skall beaktas vid den straffrättsliga prövningen. Den sistnämnda förändringen medförde att det ansågs nödvändigt att ändra kapitelrubriken i brottsbalken från "Om gäldenärsbrott" till "Om brott mot borgenärer".

Även de tidigare bestämmelserna innehöll obeståndsrekvisitet och ett farerekvisit. Invändningar från rättssäkerhetssynpunkt kunde i så måtto riktas också mot den äldre lagstiftningen. Visserligen kan man säga att gränsdragningsproblemen ökar något enligt den nya lagstiftningen.²³ Det är å andra sidan något man under ett övergångsskede måste räkna med vid en utvidgad kriminalisering av detta slag. Att latent skulder i viss mån måste kunna beaktas torde stå klart. Redan enligt äldre rätt var det en tvistefråga när en skuld uppkommer (när någon blir att betrakta som "gäldenär").²⁴ Man kan säga att det var gränsdragningsproblem i den frågan som drev fram en ändrad och på sätt och vis klagande lagstiftning.

Avsikten är emellertid inte att här ta ställning till värdet av de nya reglerna och invändningarna mot dem. Med det anförda resonemanget vill jag bara visa att förändringarna inte var av särskilt genomgripande art – i jämförelse med förslag till omvänd bevisbörda, nya sanktionsformer, särskild strafflag mot rådgivare och specialdomstolar för EKO-brott – och att meningsbrytningarna kring dem denna gång rörde sig mer om nyanser än om grundläggande straffrättsliga principer. Det finns därför inga skäl att här närmare belysa de nya bestämmelserna eller diskussionen kring deras införande. Någon "utvärdering" av de justerade bestämmelsernas tillämpning finns det knappast förutsättningar att göra än på ett tag.

En omedelbar – och något oväntad – reaktion på den nya lagstiftningen kom dock då riksåklagaren till följd av de nya reglerna drog tillbaka sin talan i det s k Göta Finans-målet, som då låg i högsta domstolen. Ändringarna hade alltså medfört viss avkriminalisering. Omständigheterna var följande.

²²Se behandlingen i utskottet, JuU 1985/86:12.

²³Jfr lagrådsyttrandet, prop 1985/86:30 s 46.

²⁴Se framställningen i Ds Ju 1983:17 s 58–66.

Parallellt med lagstiftningskampen mot ekonomisk brottslighet drevs ett mycket uppmärksammat mål om ekonomisk brottslighet genom instanserna. Detta måls allmänna benämning, "Göta Finans", fanns från tid till annan på var mans läppar under fyra-fem års tid. Det utgjorde för många prototypen på ett "eko-mål". Kortfattat kan man säga att det rörde sig om ett präktigt kreditvindleri som kunde ha aktualiserat tillämpning av stora delar av strafflagen.

Åklagaren inriktade sig dock på att driva det som gäldenärs- och bedrägeribrottslighet. Göta Finans lotsades genom instanserna. År 1985 avdömdes merparten i hovrätt. En mindre del, av principiellt intresse, fördes av riksåklagaren vidare till högsta domstolen. Den gällde vårdslöshet mot borgenärer.

Åtalad i denna del var en bilhandlare som medverkat i Göta Finans som verkställande direktör *pro forma*. Hans uppgift var att utgöra en fasad för "verksamheten". Han uppvisades då och då för kunder och kreditgivare, varvid hans uppgift främst synes ha varit att tillhandahålla en fast blick och ett stadigt handslag, dvs i största allmänhet vara representativ och få de tilltänkta avtalsparterna att känna sig väl till mods. Det var han tydligen bra på. I hans uppgifter som VD, vilket han ju formellt var, ingick också att skriva på en hel del papper, som avtal, checkar och utbetalningar av annat slag. Detta gjorde han med lätt hand: han brydde sig aldrig särskilt mycket om vad han skrev på eller vad det kunde ha för innebörd. Han gjorde som han blev tillsagd och så var det inget mer med det. Med själva verksamheten hade han inget att göra.

Åtskilliga av de transaktioner som av åklagaren betecknades som gäldenärsbrott bar därmed bilhandlarens signatur, dvs de papper som förekom gjorde det – om innebörden eller tanken bakom hade han ingen aning. Sa han i vart fall. Åklagaren drev den som man tycker rätt rimliga tesen att bilhandlarens agerande i varje fall utgjorde vårdslöshet mot borgenärer. Genom att exempelvis sätta sitt namn under utbetalningar som medförde att företaget kom på obestånd ansåg åklagaren att bilhandlaren handlat "äventyrligt" på det sätt som förutsattes för straffansvar i detta stadgande.

Det tyckte dock inte hovrätten; man fann att förfarandet inte kunde anses grovt oaktsamt.

Riksåklagaren var av annan mening och förde saken till högsta domstolen. Den fråga som skulle besvaras var central för bekämpandet av detta slags brottslighet. Kan en person ställa upp som *pro forma*-direktör och skriva under viktiga handlingar in blanco eller utan att bry sig om deras innehåll och sedan svära sig fri från ansvar? Stor förvåning utbröt därför när riksåklagaren plötsligt återkallade sin talan i högsta domstolen. Varför detta? Jo, riksåklagaren hade tagit del av den nya, nu antagna bestämmelsen om vårdslöshet mot borgenärer, och funnit att det förfarande som han grundat sin talan på i vart fall numera var straffritt.

Kravet på orsakssamband har nämligen tagits bort, och därmed har de fall där gärningsmannen av grov oaktsamhet *framkallar* obestånd avkriminaliserats (sker det uppsåtligen är det fortfarande straffbelagt). Och eftersom avkriminalisering har retroaktiv verkan var det bara för riksåklagaren att återkalla sin talan.

Göta Finans, flaggskeppet bland eko-mål, förliste därmed på sin sista seglats, i inloppet till det Bondeska palatset, torpederat i vattenlinjen av ett vådaskott (?) från justitiedepartementet.

Kapitel IV.

Rådgivarlag

1 Bakgrund

Sedan den 1 juli 1985 innehåller svenk rätt en "lag om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall, m.m.". Den har kommit att kallas "rådgivarlagen".

Genom denna lag har införts dels ett nytt brott, *vårdslös rådgivning*, dels en ny straffrättslig sanktionsform, *rådgivningsförbud*. Det rättssystematiska sambandet mellan dessa bägge nyheter är egentligen ganska svagt. Visserligen kan brottet vårdslös rådgivning leda till sanktionen rådgivningsförbud. Det är dock inte självklart att så alltid måste ske. Inte heller är det så att endast vårdslös rådgivning kan aktualisera rådgivningsförbud, detta utgör en självständig sanktionsform som kan följa vid all slags brottslighet.

Det nya brottet *vårdslös rådgivning* skall ses som en utvidgning av det generella medverkansansvaret enligt 23 kap brottsbalken. Utvidgningen avser en särskild yrkeskategori, juridiska och ekonomiska rådgivare, och gör dessa ansvariga då de av grov oaktsamhet främjat en brottslig gärning. Dessa rådgivare bär i sin yrkesutövning därmed ett strängare straffrättsligt ansvar än övriga medborgare när det gäller främjande av brott. Enligt det generella medverkansansvaret kan främjande endast straffas då det skett uppsåtligt, medan rådgivare numera således kan straffas även då främjandet skett genom grov oaktsamhet.

Sanktionen *rådgivningsförbud* som får meddelas för en tid av högst fem år, kan sägas utgöra en särskild form av näringsförbud – och i ärlighetens namn också yrkesförbud, eftersom det även innebär förbud mot att ta anställning som rådgivare. Någon motsvarande sanktionsform, som riktar sig mot annan yrkeskategori – förutom näringsförbudet, som riktar sig mot egna företagare – finns inte i svensk straffrätt. (All yrkesverksamhet som kräver auktorisation kan dock i realiteten sägas ligga under villkorligt yrkesförbud; exempelvis kan en läkare, som medverkat i narkotikabrottslighet, i förvaltningsrättsliga former bli fråntagen sin legitimation.)

Båda dessa nya inslag i strafflagstiftningen kan sägas bryta mot tidigare gällande principer. Straffstadgandet om vårdslös

rådgivning innebär ett brott mot principen att oaktsam medverkan till uppsåtligt brott ej skall vara straffbar. Rådgivningsförbudet utgör, som nämnts, en form av yrkesförbud som inte tidigare förekommit i svensk strafflagstiftning. Dessutom inkräktar det, vilket dock knappast uppmärksammats under förarbetena eller i den allmänna debatten, på yttrande- och informationsfriheten.

Lagändringarnas karaktär av principgenombrott har gjort dem kontroversiella. I en utpräglat pragmatiskt orienterad rättsordning som den svenska, där principer inte intar någon särskilt central eller skyddad ställning, kan påpekanden om principgenombrott emellertid lätt te sig aningen formalistiska och en kritik grundad härpå skjuter gärna över målet. Man kan tycka vad man vill om pragmatism och principlöshet, men faktum är att en dylik ordning också medför att de förmenta principgenombrotten som sådana får mindre betydelse. Kritiken mot principgenombrottet kan också lätt framstå som överdriven i förhållande till de faktiska lagändringarnas rättsliga innebörd och omfattning, något som gäller debatten kring somliga av de slutliga lagförslagen beträffande ekonomisk brottslighet.

Rådgivarlagen aktualiserar traditionella straffrättsliga rättssäkerhetsfrågor, dvs främst kravet på legalitet: är de införda bestämmelserna klara och tydliga? Jag skall återkomma till den frågan senare. Först skall jag dock ge en bakgrund med vissa allmänna reflektioner angående lagstiftningsärendet.

2 Lagstiftningsbehovet

De s k oseriösa rådgivarnas roll i organiserad och ekonomisk brottslighet tilldrog sig ett omedelbart intresse när denna typ av brottslighet på allvar började uppmärksammas vid mitten av sjuttioalet. Föreställningen om att det vid grövre brottslighet, som omsätter stora summor, alltid finns mer eller mindre socialt väletablerade "bakmän", som det aldrig går att komma åt, synes alltid ha haft en fascinerande, upprörande och i största allmänhet starkt känsloframkallande inverkan. Under det knappa decennium som "eko-brott" stod högst på den kriminalpolitiska agendan fick denna föreställning också fäste i den kriminalpolitiska debatten.

När det gällde de oseriösa rådgivarna skulle det emellertid visa sig svårt att belägga omfattningen av deras verksamhet. Det var till och med svårt att visa deras mera ymniga förekomst i sinnevärlden. BRÅ, som år 1977 fått regeringens uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet, publicerade åren 1978-79 genom en politiskt och fackmässigt allsidigt sammansatt styrgrupp och två arbetsgrupper rapporter över advokaters respektive revisorers

verksamhet.¹ Beträffande bägge yrkesgrupperna konstaterades att det saknades stöd för de generella påståendena om deras inblandning i organiserad eller ekonomisk brottslighet.²

Arbetet inom BRÅ kom så småningom att övertas av kommissionen mot ekonomisk brottslighet. Denna hade en annan uppfattning om hur verkligheten såg ut. Kommissionen utgick från "oseriös rådgivningsverksamhet" som ett faktum samt att denna verksamhet var omfattande och mycket samhällsfarlig. Vill man vara rakt på sak och ungefär lika varsam med orden som eko-kommissionen kom att vara i sina skrifter kan man säga att utgångspunkten för dess arbete var rådgivaren som subversiv sabotör av den välvilliga statens goda avsikter.³ Att detta slags rådgivare förekom i stor omfattning var för kommissionen ett axiom i den meningen att man inte ansåg sig behöva belägga sin uppfattning:⁴

En rådgivare som sysslar med oseriös rådgivning har av förklarliga skäl ingen önskan att synas utåt. Inte heller klienten har någon anledning att avslöja att han haft tillgång till sakkunskap och att således kvalificerade överväganden – inte bara okunnighet – ligger bakom hans handlingar. Till detta kommer bristande resurser hos olika kontroll- och brottsbekämpande myndigheter. Sammantaget medför dessa omständigheter att det oftast inte anses meningsfullt att ens söka utreda rådgivarens roll i sammanhanget. Möjligheterna att kunna sätta stopp för rådgivarens verksamhet bedöms på många håll som så små att det inte är värt den insats som krävs. Det kostar betydligt mer än det smakar.

Dessa förhållanden försvårar en kartläggning av den oseriösa rådgivningen. Det finns inget samlat material. En möjlighet att skaffa material är att gå ut med en enkät till de myndigheter som kan bedömas ha erfarenhet av problemet. Vid en preliminär rundfrågning till polisens eko-rotlar och revisionsenheterna på några av de större länsstyrelserna visade det sig emellertid – av de skäl som framhållits ovan – att det fanns föga konkret material att hämta. Däremot sade man

¹BRÅ PM 1979:8 resp 1978:2.

²Anförda PM s 9 resp s 7. I PM 1979:8 (Advokatverksamhet) reserverade sig en ledamot av styrgruppen, riksdagsmannen Barbro Engman-Nordin, och anförde bl a: "Alla som intresserat sig för bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten vet att en mycket stor del av dessa typer av brottslighet och asocialt beteende helt enkelt skulle vara ogenomförbar utan en kader av experter på olika områden, främst advokater, revisorer, mäklare, skatteexperter och bokföringsexperter, som biträder brottslingarna. I många fall är det också tydligt att den ekonomiska brottsligheten har förankringar inne i bankerna och i andra utlåningsinstitut. Genom otaliga exempel kan man se att experterna har mycket stor betydelse för kriminaliteten." (Anförd PM s 105)

³I betänkandet fanns en tendens till nedvärdering av advokat- och revisorsverksamhet. Detta återspeglas t ex i den återkommande böjelsen för att jämföra dylik verksamhet med skrothandel, se betänkandet (SOU 1983:41) s 35 och 36.

⁴SOU 1983:41 s 45 f.

sig överlag ha den uppfattningen att den oseriösa rådgivningen var omfattande och ofta var en förutsättning för huvudmannens olagliga transaktioner.

De kontaktade myndigheterna har vidare uppgett att rådgivningsverksamhet av detta slag oftast sker i det fördolda. Rådgivarna uppträder sällan som ombud för huvudmännen då skriftliga avtal ingås. Det är endast någon enstaka handling i utredningarna som ger en antydning om att det förekommit yrkesmässig juridisk eller ekonomisk rådgivning. Det har vidare påpekats att ytterst få misstankar om rådgivares medverkan till brottsliga gärningar leder till förundersökningar och åtal. I de fall då det sker är de åtalade rådgivarna ofta nära lierade med huvudmannen och har haft egna ekonomiska intressen i de brottsliga transaktionerna.

En enkät kan sålunda förmodas ge ett magert resultat. En av orsakerna kan antas vara att de intressanta myndigheterna av olika skäl inte gör någon undersökning av rådgivarens roll. Ett alternativ skulle vara att kommissionen samlade in visst grundmaterial för att göra en fördjupad studie av rådgivarnas betydelse för ekonomisk brottslighet. Ett sådant arbete är emellertid mycket tidsödande. Med hänsyn till den korta tid under vilken kommissionen arbetar har det inte bedömts möjligt att göra en sådan undersökning.

Kommissionen har därför valt att presentera ett antal exempel på oseriös rådgivning. För att kunna ge en föreställning om hur det faktiskt går till har som krav uppställts att exemplen skall ha verklighetsunderlag. Det bör dock påpekas att man därmed med nödvändighet beskär bilden. Som tidigare framhållits är det ett litet fåtal fall som – ofta av en slump – blir föremål för närmare undersökning. För det mesta rör det sig då om fall där en rådgivare gjort så grova övertramp att det kan bli fråga om straffansvar. Det är också så att viss verksamhet lättare drar på sig myndigheternas intresse än andra. En del kan också slumpvis uppdagas i samband med konkursutredningar. Man bör därför akta sig för att påstå att exemplen speglar hela verkligheten. De ger endast en bild av den del av verkligheten som råkat dra på sig samhällets strålkastarljus.

Denna text är försåtligt glidande, nästan på gränsen till det propagandistiska. Den försöker övertyga läsaren utan att egentligen ge andra argument än att den egna uppfattningen av olika praktiska skäl skulle vara svår att belägga. I stället hänvisas till "preliminära rundfrågningar" varvid man "överlag" haft "uppfattningen att ..." etc. En egen fördjupad studie skulle bli för tidsödande. De i och för sig relevanta anmärkningarna om de praktiska svårigheterna ger intrycket att det endast är dessa som hindrar kommissionen att belägga sin tes om den oseriösa rådgivningens omfattning.

Det hela avslutas med vad man skulle kunna kalla för en "isbergsteori". Kommissionen har – bl a genom lån från BRÅ-gruppens arbete – tagit fram en handfull exempel på straffbara (straffbara enligt den redan gällande lagen, nota bene) förfaranden av rådgivare ur rättspraxis. Att dessa bara är exempel kommenteras på följande sätt: "Man bör ... akta sig för att påstå att

exemplen speglar hela verkligheten. De ger endast en bild av den del av verkligheten som råkat dra på sig samhällets strålkastarljus”.⁵

De utgör toppen på isberget, således. – Visst, det är möjligt. Men lika möjligt är att de utgör sporadiska drivande flak som långsamt smältande går sin förintelse till mötes. Kommissionen presenterar inget stöd för att isbergsteorin skulle vara mer sannolik än en isflaksdito.

Frågan om den s k oseriösa rådgivningens förekomst och omfång kom således inte att utredas närmare av kommissionen. Ett flertal remissinstanser påpekade också detta och ifrågasatte mot den bakgrunden om behovet av lagstiftningsåtgärder kunde anses klarlagt.⁶ Denna fråga kom nu att, i stället för genom forskning eller utredning med empirisk ansats, lösas genom politiskt majoritetsbeslut. I den proposition som förelades riksdagen säger departementschefen:⁷

I fråga om behovet av lagstiftning på det här aktuella området får jag anföra följande.

När det gäller att belysa förekomsten av oseriös rådgivningsverksamhet har kommissionen framhållit svårigheten att göra en kartläggning, eftersom det inte finns något samlat material. En enkät till de myndigheter som kan bedömas ha erfarenhet på området kan förmodas ge ett magert resultat. Bakgrunden härtill är bl.a. att en rådgivare som sysslar med oseriös rådgivning av förklarliga skäl inte har någon önskan att synas utåt. Inte heller klienten har heller typiskt sett någon anledning att avslöja att han haft tillgång till sakkunskap och att således kvalificerade överväganden – inte bara okunnighet – ligger bakom hans handlingar.

Kommissionen har i stället valt att presentera ett antal exempel på oseriös rådgivningsverksamhet med verklighetsunderlag. Det gäller främst fall där rådgivaren gjort så grova övertramp att det blivit fråga om straffansvar eller fall där det varit fråga om viss verksamhet som lättare än andra drar på sig uppmärksamhet från myndighetens sida eller fall som slumpvis uppdagats i samband med konkursutredningar.

I och för sig är det naturligtvis möjligt att fortsätta kartläggningsarbetet för att söka få fram en bättre bild av den oseriösa verksamhetens omfattning på detta område. Ett sådant arbete skulle emellertid vara tidsödande och förenat med avsevärda svårigheter och kostnader. Likväl skulle det sannolikt inte kunna ge en tillnärmelsevis fullständig bild av den oseriösa rådgivningsverksamheten. Redan nu har man dock enligt min mening underlag för att konstatera att den ekonomiska brottsligheten i allt fall till en inte obetydlig del är beroende

⁵Betänkandet s 46.

⁶Se justitiedepartementets remissammanställning, diarienummer 2463–83.

⁷Prop 1984/85:90 s 10 f.

av oseriösa rådgivare. Gällande lagstiftning lägger få hinder i vägen för sådana rådgivares verksamhet. Mot bakgrund härav anser jag att reformbehovet är tillräckligt klarlagt och att några ytterligare undersökningar på den punkten inte behövs.

Som framgår gör departementschefen eko-kommissionens uppfattningar och ordval till sina. Särskilt hypotesen att en svår, tidsödande och kostsam undersökning sannolikt inte skulle ge en tillnärmelsevis fullständig bild av den oseriösa verksamheten är märklig – på vilka fakta grundar sig en så tvärsäker uppfattning, som samtidigt är så till den grad svår att belägga?

Departementschefen fann att lagstiftning var ”påkallad omedelbart”.⁸

Till utskottsbehandlingen förelåg ett par motioner där frågan om lagstiftningsbehovet åter togs upp. Näringsutskottet anförde:⁹

Utskottet finner det liksom regeringen välmotiverat att utredningsarbetet har begränsats på detta sätt. En fortsatt kartläggning skulle ha varit svår och kostnadskrävande och skulle ändå knappast ha resulterat i någon fullständig bild av de företeelser som skulle belysas. Den vetenskap som redan finns ger tillräckligt underlag för slutsatsen att det finns starka skäl för en lagstiftning direkt riktad mot oseriösa rådgivare.

Riksdagen instämde i utskottets bedömningar.

Behandlingen av denna fråga ger som jag ser det en god illustration till en av anledningarna till att lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet ledde till en hårdare politisk polarisering än vad kriminalpolitiken annars gjort. Man var helt enkelt oenig om hur den verklighet som skulle regleras ser ut och om vad man visste om dess utseende. Till detta kommer att den sida som hade de politiska maktmedlen att driva igenom sin syn gjorde det utan att på allvar försöka övertyga motsidan om att den egna verklighetsbeskrivningen var korrekt, t ex genom en grundlig utredning.

Jag tror att det var ett misstag att driva igenom denna lagstiftning på detta sätt.

Dels tror jag att det skadar tilltron till och funktionsdugligheten hos den demokratiska beslutsprocessen om den beslutande

⁸Prop s 12.

⁹NU 1984/85:19 s 6.

majoriteten inte vinnlägger sig om att nå någorlunda enighet om fakta beträffande den verklighet som skall regleras innan man skrider till beslut; att man kör över en minoritet när det gäller ideologi och värderingar är en sak, att låta majoritetsbeslut ersätta efterforskning av fakta är något helt annat.

Dels är risken stor att en lagstiftning med denna bakgrund blir dåligt förankrad hos allmänhet och rättstillämpande instanser, med bristande effektivitet som följd; strafflag torde mer än annan lagstiftning vara beroende av en förankring i det allmänna rättsmedvetandet. När man talar om effektivitet ligger det ju också nära till hands att fråga sig i vad mån en reglering av något man inte anser sig ha tid att närmare undersöka kan tänkas bli särskilt effektiv; risken för ett slag i luften verkar uppenbar.

Vad som går i dagen i arbetet kring rådgivarlagen är ett genomgående drag i hela det rättspolitiska komplex som går under benämningen "kampen mot eko-brotten". Samma fenomen skymtar också i det vanliga användandet av uttrycket "Riksdagen har vid upprepade tillfällen slagit fast att den ekonomiska brottsligheten är ett stort samhällsproblem" och liknande.¹⁰ För att riksdagen och andra skall kunna värdera om och i vad mån något är ett problem måste man ju först ha gjort klart för sig vad man talar om för något; annars blir det ju som att enas om att illasinnade spöken bör bekämpas.

3 Något om rådgivnings natur och funktion

Rådgivarens yrke, vare sig det utövas av präster, läkare, banker, jurister, revisorer eller "konsulter" innefattar möjlighet/risk för moraliska komplikationer i en utsträckning som den som inte praktiserat det säkert kan ha svårt att förstå. Lojaliteterna är många och hur de skall rangordnas är det nog omöjligt för en lagstiftare att bestämma.¹¹ Olika individer uppfattar sin yrkesplikt på olika sätt; den ene styrs av höga ideal, den andre av pengar; den ene går att köpa, den andre inte.

¹⁰Se t ex justitieutskottet i JuU 1984/85:28 s 4: "Utskottet vill inledningsvis framhålla vad utskottet flera gånger tidigare slagit fast (- - -), nämligen att den ekonomiska brottsligheten utgör ett stort samhällsproblem; kanske ett av vår tids största kriminalpolitiska problem. Det är en uppfattning som omfattas av en bred allmän opinion."

¹¹Att inte heller de statliga myndigheterna alla gånger har så lätt att hålla reda på var och mot vem lojaliteten är viktigast, illustreras av en liten broschyr som

Den svenska lagstiftaren har aktat sig för att gå för långt i regleringen av detta slags materia. I frånvaro av från överheten påbjuden reglering har det på dessa områden i stället vuxit fram sedvänjor och etiska regler, till ledning för dem som behöver ledning, till principfast stadga för dem som behöver omge sig med sådan och till utskiljande av de "fina" från dem som låter sig köpas. Därför finns det präst-, läkar- och banketik. Därför finns det god advokatsed och god revisorssed. Lagstiftaren har inte vågat sig närmare detta än till en viss insyn i kontrollsystemen, men kommer allt närmare.

Ett skäl till att lagstiftning inte kommit till stånd i större utsträckning på dessa områden tror jag är att dessa yrken dominerats av utövare ur de etablerade, samhällsbärande, skikten. Deras och lagstiftarens intressen har i stort sett sammanfallit eller också har de kompromissvis kunnat jämkas ihop inom ramen för principen "frihet under ansvar".

Ett annat skäl är att lagstiftning faktiskt är ett mycket trubigt instrument för reglering av den subtilare etiken; risken med reglering är här att den lyfter bort det moraliska ansvaret och kväver yrkeskulturer utan att sätta något annat än juridisk byråkrati i dess ställe.

Ett tredje skäl, som gäller för juridiska och ekonomiska rådgivare, kan vara att dessa kategorier behövs i sina fristående, oreglerade funktioner som ett slags smörjmedel i samhällsmaskineriet. Revisorer, advokater och banker hjälper förvisso allmänheten att ta till vara sina intressen gentemot staten, men de hjälper

BRÅ gav ut år 1982. Den bär titeln "Skuldfri?" och har undertiteln "Handledning om straffades skulder". Det är en ganska trevlig skrift som andas stor, mycket stor, förståelse för de tjuvar, bedragare m fl – om man nu får kalla dem så – som bär med sig stora skulder till dem de bestulit, bedragit etc. Deras problem – som tveklöst också är samhällets problem – är att deras återanpassning till ett normalt liv efter avtjänat straff försvåras av denna skuldbörda. Skriften berättar t ex om Lasse, som inte ser någon mening med att arbeta hela dagarna om kronofogden skall ta större delen av hans lön. Lasse jobbar i stället "svart". "Eller också försöker han byta arbetsplats med täta mellanrum för att myndigheter och fordringsägare inte ska hitta honom." – I skriften ges värdefulla upplysningar, som att försäkringsbolag "efter ett par år" brukar sluta upp med att kräva skadestånd, att det kan löna sig att ta kontakt med kronofogden med en begäran om att få slippa betala böter "av sociala skäl", att det i praktiken är ganska vanligt att privata hyresvärdar inte bryr sig om att kräva tillbaka obetald hyra etc. Har man råkat ut för skönstaxering får man rådet att överklaga: "Inte så sällan slutar det med att taxeringen sätts ned så kraftigt, att det blir staten som är skyldig den skönstaxerade pengar i stället för tvärtom." – Handledningen bygger på förståelse och lojalitet med straffade som har skulder till samhället och enskilda. Den anvisar praktiska vägar att undvika de rättmätiga krav som enligt domstolsutslag och motsvarande reses mot den straffade. Rådgivningen bygger knappast på att den straffade skall göra något olagligt men den tar inom de ramarna parti för den enskilde mot etablissemang och rättsmaskineri.

också staten att föra ut rättsregler i tillämpning längre ned bland samhällsröterna än vad statsmakten själv skulle kunna klara av. Dessa kategorier utgör helt enkelt ett slags rättskulturens fristående marknadsförare. Uppfattades de som statens representanter med rapporteringsskyldigheter och annat skulle folk inte längre fråga dem om råd utan hellre helt strunta i de rättsregler man inte var absolut tvungen att följa. Genom advokater, revisorer och banker länkas allmänhetens beteende i rättsliga strukturer över vilka staten har en viss kontroll, en kontroll som skulle försvinna utan de funktioner fristående rådgivare fyller. Staten å sin sida, låter dem inte löpa alldeles fritt, men har hittills mest inriktat sig på person: lagstiftaren har intresserat sig för att upprätthålla vissa lämplighets- och utbildningskrav för rätten att utöva de ifrågavarande yrkena – samtidigt som inträdeskrav legat åtminstone i de skråbetonade advokat- och revisorskårernas eget intresse.

När nu kommissionen mot ekonomisk brottslighet tog sig för att göra en undersökning, sedermera publicerad under namnet Kontroll av rådgivare, hade man rätt att förvänta sig en diskussion om de rättspolitiska problem som enligt vad ovan antytts föreligger beträffande rådgivningsverksamhet. I betänkandet förekommer emellertid föga om de etiska problem som oundvikligen aktualiseras i rådgivningsverksamhet eller om den funktion rådgivare har i rättssystemet.

Det sagda utgör en kritik mot kommissionens sätt att presentera och analysera de problem som berördes av dess lagförslag. Det har emellertid också en direkt betydelse för hur effektiva de förslag man lade fram hade kunnat bli i juridiskt hänseende. Kommissionens lagförslag byggde till flera delar på culpa-normer, dvs de förutsatte en bedömning av vad som kan anses utgöra aktsamt/oaktsamt beteende hos en rådgivare. Sådana normer är till sin natur närmast att betrakta som generalklausuler.¹² De kräver, både från rättssäkerhetssynpunkt och för sin effektiva tillämpnings skull, antingen en redan föreliggande normkultur, där de så att säga kan slå rot, eller att grunden för en sådan normkultur presenteras i lagförslaget som motiv till ledning för en förhoppningsvis småningom framväxande praxis. I bägge faller är det nödvändigt att man under lagens förarbeten ingående diskuterar den etiska grund på vilken culpa-normen skall vila; ju mer komplex den etiska problematiken är, desto grundligare diskussion måste man föra. Brister man i detta som lagstiftare är själva lagstiftningen som sådd på hälleberget.

¹²Jfr USS:s (Utredningen om säkerhetsåtgärder m m i skatteprocessen) remiss-svar (remissammanställningen s 55); utredningen karakteriserade 2 § i kommissionens förslag som närmast en straffrättslig generalklausul (vilken redan på den grunden inte kunde godtas, enligt utredningen).

När det gäller juridisk och ekonomisk rådgivning finns det inom advokat-, revisors- och bankområdet vissa etiska normer. Dessa tar dock inte sikte på förhållandet mellan yrkesutövaren och staten.¹³ Primärt reglerar de förhållandet till huvudmannen i syfte att skydda denne mot inkompetent eller illojalt beteende från rådgivarens sida. De ger emellertid också rådgivaren stöd att avvisa huvudmannens krav då dessa skulle innebära ett främjande av orätt och liknande. Här ligger dels en strävan mot en allmänt sett hög moral, vilket inkluderar tillvaratagandet av allmänna intressen, och dels, besläktat härmed, en självklar plikt att följa lagen. Om man skulle formulera en förenklad princip för dessa normsystems grund skulle den kunna se ut så här: Rådgivaren har att lojalt tillvarata sin huvudmans intressen så långt detta är möjligt inom lagens ram och i enlighet med värderingar som bär upp rättsordningen.

Staten har, lika litet som andra parter vilka kan ha intressen som kolliderar med huvudmannens, någon särställning i detta sammanhang; dess intressen, liksom andra parter, beaktas indirekt genom den lojalitet mot lag och allmänna intressen som rådgivaren – liksom andra medborgare – är skyldig att visa. En advokat som är ombud för en häktad klient får enligt god advokatsed inte agera budbärare mellan klienten och omvärlden. Detta skall inte ses som en advokatens lojalitet mot den statliga åklagarmyndigheten utan som en lojalitet mot de värderingar som bär upp rättsordningen i denna del och vilkas ignorering från advokaters sida på det området bl a skulle leda till ett strängare repressivt system.

Det är svårt att uppfatta kommissionens förslag angående rådgivare på annat sätt än att man eftersträvar en förskjutning av rådgivarnas lojalitet, från huvudmannaintresset mot "samhällsintressen", samtidigt som man ville åstadkomma ökad statlig insyn och kontroll över att samhällsintressena verkligen beaktas. Med denna ambition anknöt lagförslaget knappast till de redan föreliggande etiska normerna; det syftade snarare till att reglera och kontrollera dessa. Härmed föll möjligheten i stor utsträckning bort att använda de etiska reglerna som "normkultur" för de oaksamhetsbedömningar som förslaget påbjöd. Betänkandet innehöll inte heller några redogörelser för eller hänvisningar till advokat- eller revisorssed. Någon ersättande vägledning för hur

¹³Jfr vad som anfördes av den nyss omtalade utredningen (USS): "En rådgivares plikter måste först och främst bedömas utifrån huvudmannens intressen. Inte förrän han handlat stick i stäv mot dennes intressen kan man i dagsläget tala om en pliktförsummelse. Det vill således synas som om kommissionen grundar lagtexten på något slags allmänt samhällsansvar för personer som sysslar med juridisk/ekonomisk rådgivning. Ett sådant ansvar som går utöver vad som gäller för medborgarna i allmänhet finns inte i vårt land." (remissammanställningen s 54)

de nya culpabedomningarna skulle göras gavs inte heller annat än i ytterst allmänna ordalag. Det som sades formulerades företrädesvis som truismer, där ytterlighetsfall gavs som exempel utan berörande av de mer komplicerade intressekonflikter som utmärker rådgivningsverksamhet.

4 Yttrandefrihets- och informationsfrihetsaspekter

Såväl kommissionens förslag som den antagna rådgivarlagen aktualiserar vissa yttrande- och informationsfrihetsaspekter som inte beaktats i lagstiftningsärendet.

I både kommissionens betänkande och i propositionen till rådgivarlag sägs att en rådgivare alltid skall ha rätt att upplysa om innehållet i gällande rätt men däremot inte om var samhällskontrollen kan tänkas brista.

Den teoretiska innebörden av begreppet gällande rätt är långtifrån självklar.¹⁴ Med den antydda normen får denna teoretiska problematik dock praktisk betydelse. Uppfattas begreppet som endast omfattande de normer som kan utläsas ur vissa rättskällor blir innebörden klar. Uppfattas det däremot som innefattande inte bara dessa ur rättskällor härledda normer utan även det faktiska rättstillämpningsmönstret blir det genast svårare.

Vissa straffbara handlingar åtalas eller utreds inte på grund av bristande resurser hos de rättsvårdande myndigheterna. Som exempel kan nämnas skattebedrägeri. För skattebedrägeri skall man egentligen åtalas oavsett om bara ett mindre belopp undandragits från beskattning. På grund av arbetsbelastningen på åklagar- och domstolssidan förekommer emellertid administrativa överenskommelser enligt vilka undandraganden under visst belopp i praktiken inte leder till åtal. (Har ett åtal väl kommit till stånd spelar det dock ingen roll om den åtalade på senare stadium genom kvittningsinvändningar eller liknande får ned beloppet under denna nivå; domstolen kan inte frikänna i det läget eftersom det inte rör sig om en rättsregel utan endast om ett sätt att hantera de rättsvårdande myndigheternas begränsade resurser.)

Vissa straffbara handlingar åtalas eller utreds inte på grund av att det i samhället utvecklats en tolerans mot beteendet i fråga som slår igenom hos åklagare och domstolar. Som exempel kan nämnas sk svart dagmammeri samt tjänste- och varuutbyte i mindre tätt befolkade delar av landet.

Inom skatteområdet utvecklas oupphörligt nya och allt subti-

¹⁴Jfr kapitlet om rättssäkerhet nedan.

lare juridiska krumbukter för att undgå ("kringgå") beskattning. Dessa tangerar ibland det straffbara området och kan i viss mening ofta förstås som en kränkning av skattelagstiftningens syften och anda. Men de synes fungera väl – för dem som har råd och möjlighet att komma i kontakt med dem som förmedlar informationen (och tillgång till tillräckligt med kapital för att utföra de transaktioner som oftast krävs). Huruvida dylika konstruktioner kan anses stå i överensstämmelse med gällande rätt, inklusive skattelagstiftningens generalklausul, blir snarast en akademisk fråga; folk är mest intresserade av om det fungerar.

Jag skulle tro att jag har samma uppfattning som kommissionen och propositionsskrivaren om utgångspunkten för bedömandet av fall som dessa. Nämligen att rådgivaren har att vara lojal mot rättssystemet sådant det är tänkt att fungera, så långt detta går att utröna. Jag har denna uppfattning främst därför att jag tror på det normgivna rättssystemet som ett sätt att upprätthålla en rimlig och någorlunda rättvis ordning i samhället; som jurist har jag till uppgift att verka för detta systems utsträckande snarare än mot. Att lära sig hantera ett regelsystem endast för att kunna bryta mot dess bud och anda är inte hållbart om man i och för sig sympatiserar med behovet av regelsystemet.

Samtidigt vill jag dock tillstå – och då upphör kanske enigheten – att det finns en punkt där jag inte längre finner att den rättsliga regleringen kräver min respekt. Bortsett från frågor om mänskliga fri- och rättigheter, som ytterst sällan ställs på sin spets i svensk rättstillämpning, kan detta inträffa då rättens bud är motsägande, tillämpas nyckfullt, inte är förankrade i det allmänna rättsmedvetandet osv. Jag förbehåller mig alltså rätten att efter eget omdöme avgöra hur långt min lojalitet mot rättssystemet skall sträcka sig; jag är inte dess slav. Jag kan i själva verket rättfärdiga detta mitt beteende med att det fyller en funktion inom rättsordningen: genom att inte lyda en av lagstiftaren given regel signalerar jag genom mitt beteende – som naturligtvis inte alltid är riskfritt för mig – till denne att jag förkastar regeln i fråga.

Allmänhetens beteende i form av antagande, förkastande eller modifierande av lagstiftarens bud är rättens smältdegel: det är först där den blir till.

Ser man det så blir ju saken lite mer komplicerad.

Om rådgivaren tycker att det är ett rättvisekrav att inte bara vissa skall veta vilka risker ett skatteundantagande på 20 000 kronor (dvs mindre än ett basbelopp) medför och därför upplyser sin klient om att den transaktion han planerar i värsta fall kan medföra ett skattetillägg är det kanske inte så mycket att säga om det, även om det kan utgöra ett främjande av ett brott.

Om rådgivaren tycker att skattesystemet är motsägelsefullt och mest gynnar dem som kan trixa med siffror och därför tycker att det inte är mer än rätt att fru Pettersson får veta att hennes svarta lilla dagmamma aldrig kommer att dra till sig myndighe-

ternas intresse är det kanske inte så mycket att säga om det heller.

Och om rådgivaren får för sig att de osannolika, men fullt lagliga, metoder som slipat folk i city – och tragiskt nog också en före detta justieminister – tillämpar för att slippa betala skatt borde spridas alternativt borde gå att sälja till en bredare allmänhet och därför öppnar en låda med snabbrådgivning för mer vanligt folk till en ringa men ändå lönsam penning, så är det kanske inte så mycket mer att säga om det heller.

Den här aspekten på rådgivning handlar om tre saker.

1. *Yttrandefrihet*. Rätten att få sprida kunskap om hur saker och ting ligger till utan att för den skull behöva ta ansvar för hur den kunskapen används, annat än vid straffbar anstiftan (medverkan) enligt 23 kap brottsbalken. Det är dels en rimlig individuell rättighet, dels av avgörande vikt för vårt samhälles utveckling och möjligheten att inom den demokratiska beslutsprocessens ramar reagera adekvat på orättvisor och andra missförhållanden. Om yttrandefriheten i detta sammanhang beskärs så att brister i kontrollsystem och andra orättvisor bara får påpekas i hovsamma inläggor till justitiedepartementet och liknande, men inte i sammanhang där upplysningen kan leda till handling, skulle dess funktion som dynamisk faktor i samhällslivet minska drastiskt. (Det är ju trots allt så att det är först när en typ av skatteundandragande börjar bli vanlig som lagstiftaren tvingas eller bryr sig om att ingripa.)¹⁵
2. *Informationsfrihet*. Rätten att kunna få del av offentlig information och sedan själv ta ansvaret för hur denna information används. En självklar del av rättssystemet i en rättsstat är tillgänglighet. Staten bär ett ansvar för att alla medborgare oavsett ekonomiska förutsättningar kan få information om rättssystemet samt möjligheterna att utöva och åberopa sina rättigheter. Försök att begränsa denna tillgänglighet så att de som yrkesmässigt bedriver upplysningsverksamhet i juridiska och ekonomiska frågor endast skall ha rätt att tala om hur lagarna är avsedda att tillämpas men inte hur de faktiskt tillämpas kan utgöra ingrepp i dessa medborgarnas rättigheter.

¹⁵Det är ett ibland förbisett förhållande att yttrandefriheten inte bara underlättar för allmänheten att få information om de högsta styrandes göranden och låtanden utan också utgör en kanal för information i motsatt riktning. "En konung får genom tryckfriheten veta sanningen, som man med så mycket omsorg, och tyvärr! ofta med så mycket framgång för honom döljer", lär Gustav III ha yttrat år 1774 (se Axberger, Tryckfrihetens gränser, s 83, med hänvisningar). Tanken är alltså att det mellan dem som äger den formella politiska makten och gräsrotterna uppstår informationshinder – t ex i form av egensinniga byråkratier och intresseorganisationer – som bl a en väl skyddad yttrandefrihet kan överbrygga.

3. *Jämlikhet – korruption.* Vårt skattesystem bygger, förutom på strävan att i största allmänhet dra in så mycket pengar som möjligt till nödvändiga allmänna utgifter, på tanken att den rike skall betala mer pengar i skatt än den fattige och att de bägge skall vara mer ekonomiskt jämlika sedan skatt-masen tagit sitt. Det är en slags Robin Hood-tanke som de rika och välavlönade i hög grad accepterat. Allt mer tyder dock på att vissa bedriver ett effektivt självförsvar mot denna politik med rättsstatens formalistiska regelsystem som förnämsta verktyg; till god hjälp har man också insikter i skatte- och rättssystemets faktiska funktionssätt, inklusive kontrollsystem och upptäcktsrisker. Trots att ett sådant "juridiskt" självförsvar med rådande skattetryck skulle löna sig för de flesta skattebetalare är det dock bara ett fåtal som ägnar sig åt det. Det beror, förutom på moraliska skäl, på att tillvägagångssätten sällan blir mer allmänt kända eller att kunskapen om dem sprider sig långsamt (varefter de om de blir alltför bekanta blockeras genom lagstiftning). Dessutom beror det på att metoderna ofta förutsätter att man har tillgång till finansiell assistans, dvs bankkontakter och liknande. Det blir därmed förbehållet en ganska exklusiv krets att ägna sig åt denna förmenta skattejuridiska nödvärnsrätt. Det är klart att det i dessa kretsar kan bedömas som mindre angeläget att metoderna skall vinna allmän spridning – endast för att så småningom förbjudas och därmed "förstöra för alla".

Om man vill få ett stopp på dessa metoders användning är ett rådgivningsförbud verkningslöst beträffande de exklusiva kretsarna – möjligen skulle de blir än mer exklusiva (redan i dag verkar banker konkurrera om de riktigt feta kunderna genom exklusiva erbjudanden att delta i närmast fiktiva kupongspel av olika slag till nedbringande av realisationsvinstbeskattning och andra pålagor). Ser man i stället till att informationen verkligen är fri och tillgänglig ökar rimligen möjligheten att få ett bättre och rättvisare system eftersom kunskapsunderlaget för allmän debatt och opinionsbildning skulle förbättras (jfr ovan).

5 Den antagna rådgivarlagen

5.1 Begreppet rådgivning

Den antagna lagen gäller yrkesmässig rådgivningsverksamhet. Vad som avses med detta definieras i lagens första paragraf:

Med rådgivningsverksamhet avses i denna lag en verksamhet där någon yrkesmässigt går andra tillhanda med råd eller annat biträde i juridiska eller ekonomiska angelägenheter.

Den givna legaldefinitionen är relativt utförligt kommenterad i propositionen.¹⁶ Av lagtexten framgår, vilket också vinner stöd i propositionsuttalandena, att definitionen omfattar inte bara rådgivning som bedrivs av advokatbyråer och andra juridiska byråer, av revisorer vid sidan om revisionsverksamheten eller av skatterådgivare. Den omfattar i princip all rådgivning i juridiska och ekonomiska angelägenheter som utbjuds mot ersättning. Helt tillfällig rådgivning är undantagen. Tillämpningsområdet är därmed vidsträckt; lagen träffar, förutom de nämnda grupperna, bl a banker mäklare, försäkringsbolag och intresseorganisationer.

Kommissionen hade bestämt objektet för sitt lagförslag på samma sätt. Remissinstanserna synes i huvudsak ha accepterat denna avgränsning.

Lagrådet kommenterade saken relativt ingående¹⁷ och opponerade sig därvid något mot begreppet "annat biträde". Lagrådet ifrågasatte om inte detta borde ersättas med ett mer precist uttryck, men stannade för att något egentligt behov härav inte förelåg, med hänsyn till att begreppet får sin begränsning då det sammankopplas med rekvisiten i straff- och sanktionsbestämmelserna. Lagrådet hänvisade särskilt till kravet på att biträdesåtgärden för att aktualisera någon rättsföljd skall ha främjat ett brott. – Lagrådet anmärkte vidare att "de i och för sig inte särskilt uttömmande uttrycken" "rådgivningsverksamhet", "yrkesmässigt" och "ekonomiska angelägenheter" torde ge upphov till vissa tolknings- och gränsdragningsproblem vid den praktiska tillämpningen.

Det kan enligt min mening ifrågasättas om lagstiftningens syfte, att stävja "oseriös rådgivning", krävt åtgärder som träffar ett så brett spektrum av yrkesutövare.

En närmare utredning av omfattningen och utseendet av de företeelser som skall förebyggas hade kunnat ge underlag för en reglering avpassad efter behoven. Förekomsten av straffrättslig reglering berör ju även dem "som har rent mjöl i påsen", bl a genom att de har att räkna med närgången myndighetskontroll av verksamheten även vid löst grundade misstankar – kanske initierade av motparter eller myndigheter som funnit någon "obekväm". Banker, advokater och revisorer arbetar ju under omfat-

¹⁶Prop 1984/85:90 s 34 f.

¹⁷Prop s 46 ff.

tande tystnadsplikter; konfidentialitet motiveras av både allmänna och enskilda intressen, manifesterade bl a genom sekretesslagstiftningen. Den generella risk för myndighetsinsyn som öppnas genom rådgivarlagen kan äventyra det anonymitets- och sekretesskydd som de ifrågavarande rådgivarkategorierna har rätt och skyldighet att garantera sina huvudmän.

Exempelvis en advokatbyrå kan i detta hänseende liknas vid en tidningsredaktion med tillhörande arkiv; den tryckfrihetsrättsliga regleringen till skydd för massmedias integritet bygger helt på att myndigheterna skall hållas på armlängds avstånd från redaktionerna just på grund av risken för att de avsiktligt eller oavsiktligt skall få tillgång till "överskottsinformation". Liknande överväganden hade med skäl kunnat göras i detta lagstiftningsärende. Det kan tilläggas att detta slags synpunkter är av större betydelse för den rättssökande allmänheten än för rådgivarna själva.

5.2 Vårdslös rådgivning

2 § Den som i utövningen av rådgivningsverksamhet av grov oaktsamhet främjar en straffbelagd gärning, döms för vårdslös rådgivning till böter eller fängelse i högst två år. Straffet får dock inte sättas högre än vad som är föreskrivet för den gärning som främjats. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Första stycket gäller inte, om främjandet utgör medverkan till brott enligt 23 kap. brottsbalken. Det gäller inte heller, om enligt särskild föreskrift straff ej kan följa på medverkan till den gärning som har främjats.

Den som således

1. i rådgivningsverksamhet
2. av grov oaktsamhet
3. främjar straffbelagd gärning

kan dömas för vårdslös rådgivning, såvida inte

4. det rör sig om ett ringa fall eller
5. gärningen är straffbar som medverkan enligt brottsbalken eller
6. ansvar för medverkan till brottet i fråga är uteslutet enligt lag.

Denna bestämmelse skall jämföras med kommissionens motsvarande förslag, som hade följande lydelse:

2 § Den som utövar sådan rådgivningsverksamhet som avses i 1 § och därvid ger råd eller annat biträde som han insett eller bort inse vara ägnat att främja straffbelagd gärning, döms till böter eller fängelse i högst sex månader, om tillhandagåendet inte annars är straffbelagt.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

De två stadgandena kan ytligt sett te sig likartade. Från legalitetssynpunkt är det dock stor skillnad mellan dem.

Kommissionsstadgandets krav på att rådgivaren skall ha insett eller bort inse att hans råd kunde vara brottsbefrämjande har i den antagna lagen skärpts till ett krav på grov oaktsamhet. Den stora skillnaden ligger dock i att kommissionens förslag medförde ansvar även då rådgivningen *icke lett till brott* utan redan då den varit *ägnad att göra det*, dvs då det typiskt sett förelagat risk (s k abstrakt fara) för att rådet skulle leda till ett brott. Den antagna lagen kräver att åtgärden främjat ett brott som verkligen kommit till stånd. Medan kommissionens förslag utgjorde ett farebrott innehåller den antagna lagen ett krav på effekt. Man kan också uttrycka detta så, att medan den antagna bestämmelsen konstituerar ett skärpt medverkansansvar för vissa yrkesutövare innefattade kommissionens förslag ett självständigt brott, ett rent handlingsdelikt.

Remissinstanserna var huvudsakligen negativa till kommissionens förslag.¹⁸

Sveriges domareförbund ansåg att bestämmelsen saknade "erforderlig precisering". Utredningen om säkerhetsåtgärder i skatteprocessen ("USS") fann att bestämmelsen närmast hade karaktär av straffrättslig generalklausul och att den redan på den grunden inte kunde godtas. Kammarrätten i Stockholm tyckte att kommissionens förslag att straffa redan de fall då rådgivaren bort inse att rådet kunde medföra brott inte fyllde "ens elementära rättssäkerhetskrav". BRÅ ansåg att de bevisvärigheter förslaget syftade till att råda bot på skulle bli påtagliga även med den föreslagna ordningen, och fortsatte:

Även bortsett härifrån menar BRÅ, att man är inne på farliga vägar, om man generellt kriminaliserar all rådgivning som skulle kunna främja en straffbelagd gärning. Utan att förlora sig i exempel vill BRÅ bara peka på ett par tänkbara fall där det måste anses stötande att ingripa mot en juridisk rådgivning som kan ha visst samband med en straffbelagd gärning. Nämligen advokaten som ger råd till en samvetsöm yngling som överväger hur han skall kunna slippa bära vapen eller till en offentlig tjänsteman som brottas med frågan om han skall bryta sin tystnadsplikt. Båda kan vara beredda till straffbelagd gärning men vill diskutera olika alternativ. Kommissionens förslag i denna del är enligt BRÅs uppfattning alltför allmänt hållen och vittgående och avstyrks därför.

Inte heller en instans som riksskatteverket var entusiastisk; verket förordade bättre utbildning och effektivitet avseende de befintliga bestämmelserna i 23 kap brottsbalken. Överåklagaren i Stockholm anförde, med instämmande av riksåklagaren: "Medverkansansvarets anknytning till annan straffbelagd gärning är en grundläggande princip i den svenska straffrätten. Oktat den föreslagna straffbestämmelsen är ut-

¹⁸Se den ovan omtalade remissammanställningen.

formad som ett självständigt brott betyder den i realiteten ett avsteg från denna princip. Enligt min mening föreligger inte tillräckliga skäl till denna utvidgning av straffansvaret. Jag avstyrker därför förslaget i denna del." Justitiekanslern anförde, att som en grundläggande förutsättning för att någon skall kunna ådömas en påföljd, måste gälla att vederbörande kan bindas till en gärning, eller möjligen ett beteende, som motsvarar en preciserad beskrivning i lag och inte endast i största allmänhet handlat olämpligt. Från bl a den utgångspunkten ansåg justitiekanslern de gällande medverkansbestämmelserna inom straffrätten överlägsna den av kommissionen föreslagna regleringen. – Att de direkt berörda organisationerna, som Sveriges advokatsamfund m fl, var negativa behöver knappast sägas (samfundet föreföll närmast chockat av den respektlösa behandling kåren bestått i betänkandet: "Samfundet finner den föreslagna regeln synnerligen anmärkningsvärd, både i sig och genom de uttalanden varmed den motiverats.). Landsorganisationen (LO) synes dock ha funnit förslaget alltför tamt: man befärade att stadgandet inte skulle kunna användas på främjande av brott eller kringgående av lagar och avtal på arbetsmarknaden.

Av de 20 remissvar remissvar som redovisas i remissammanställningen på denna punkt framgår att tolv instanser avstyrkte, ytterligare fyra var uttalat negativa, två anförde synpunkter utan att direkt avstyrka eller tillstyrka och två tillstyrkte (förutom LO tillstyrkte domstolsverket kommissionens förslag i denna del).

Remissutfallet sammanfattades i propositionen på följande, kanske något lakoniska, sätt: "Flera remissinstanser har ställt sig positiva till att medverkansansvaret utvidgas. En majoritet av instanserna intar dock en kritisk hållning till den konstruktion av en ny bestämmelse som kommissionen har förordat."¹⁹

Remisskritiken riktade sig huvudsakligen mot att oaksamt beteende skulle läggas rådgivare till last och mot att straffansvar skulle kunna förekomma utan att rådgivningsåtgärden lett till att brott begåtts. En tungt vägande principiell invändning anfördes dessutom av riksåklagaren, som mot bakgrund av kommissionens argumentering ifrågasatte det lämpliga i att möta brister i de brottsbekämpande organens resurser med en sänkning av straffbarhetsströskeln. Samma synpunkt framfördes av Sveriges domareförbund.

Huvudpunkterna i remisskritiken beaktades så till vida att oaksamhetskravet skärptes till krav på grov oaksamhet samt genom att man via uppställande av krav på att rådgivningen skall ha lett till brott, gjorde stadgandet till ett effektbrott och därmed anknöt det till gällande medverkansbestämmelser, varvid det således kom att utgöra det som kommissionen utgav sitt förslag för att vara: en straffbestämmelse avseende oaksam (grov) medverkan till brott. Den sammanlagda effekten i förbättrande riktning från rättssäkerhetssynpunkt torde inte böra un-

¹⁹Prop s 13.

derskattas; medan kommissionens förslag utgjorde något av ett rekordförsök i rättsosäkerhet är den antagna bestämmelsen från legalitetssynpunkt mindre anmärkningsvärd.

En brist när ett utredningsförslag på sätt som här skedde omarbetas så drastiskt är att remissgranskningen och de synpunkter den föranleder blir överspelade såvitt angår det reviderade förslaget. En ny remissomgång med departementsförslaget vore i och för sig önskvärd när stora ändringar görs. Mot detta kan hävdas att denna funktion i viss mån kan fyllas av lagrådsgranskningen.

Vad sade då lagrådet om departementsförslaget? Som tidigare redovisats hade lagrådet vissa invändningar mot de grundläggande definitionerna i 1 §. Lagrådet noterade dock att motiven innehöll en tämligen uttömmande vägledning för hur de olika uttrycken skulle förstås, och anförde:²⁰

Att den föreslagna lagen berör personer vilka måste förutsättas vara i stånd att förstå lagens innebörd och vid behov själva kunna tillgodo-göra sig den samlade bild som lagtext och motiv ger torde inte helt sakna betydelse för frågan huruvida det sålunda valda tillvägagångssättet skall kunna godtas.

Denna försiktiga formulering är kanske invändningsfri. Frågan är dock om lagrådets synsätt kan gälla för andra än de juridiska rådgivarna. Men tanken att lagstiftningens lättfattlighet och förutsebarheten i dess tillämpning i första hand är en fråga för dem som direkt berörs av regleringen verkar ju i och för sig rimlig.

Även i ett annat hänseende gav lagrådet uttryck för ett pragmatiskt, relativistiskt synsätt. Med beaktande bl a ”av de betydande förbättringar ur rättssäkerhetssynpunkt som under departementsbehandlingen gjorts i det ursprungliga förslaget” mötte enligt lagrådet inget hinder mot att det remitterade förslaget ledde till lagstiftning. (Denna anmärkning gällde lagförslaget som helhet.) Med andra ord: Förslaget var kanske inte så bra. Men med tanke på hur det sett ut från början fick man vara nöjd.

Själva straffbestämmelsen föranledde ingen lagrådets erinran såvitt här är av intresse. Lagrådet torde emellertid med sin anmärkning om ”betydande förbättringar ur rättssäkerhetssynpunkt” ha avsett bl a ändringarna i straffbestämmelsen, varvid dess utlåtande således skulle tolkas så att man inte kunde begära mer än de ändringar som redan gjorts. Den principiella frågan, om lämpligheten av att över huvud taget införa en bestämmelse av denna art, kan av lagrådet ha uppfattats som en fråga

²⁰Prop s 47.

av rättspolitisk art som låg utanför dess granskningsuppgift. Här i skiljer sig ju också lagrådsgranskningen påtagligt från den vanliga remissgranskningen och den kan följaktligen heller aldrig ersätta denna, som ju i stor utsträckning syftar till att utröna opinionsläget och bereda vägen för viss rättspolitisk consensus.

Till sin konstruktion anknyter stadgandet om vårdslös rådgivning till medverkansbestämmelserna i brottsbalken. Frågan om vad som skall avses med främjande av straffbelagd gärning kan därför besvaras genom analogi från den relativt väl utarbetade praxis som föreligger beträffande medverkan till brott enligt brottsbalken.²¹

Viss osäkerhet kan, som lagrådet anmärkte, råda beträffande avgränsningen av de personkategorier och rådgivningsåtgärder som omfattas. Till sin kärna synes emellertid bestämmelsen klar även på dessa punkter; den osäkerhet som må råda är knappast större än vad man måste räkna med vid lagstiftning som bryter med tidigare mönster och introducerar nya begrepp. Om rådgivarlagen skulle få någon praktisk betydelse att tala om kommer dessa avgränsningar så småningom vinna stadga i tillämpningen. Något problematiskt kan det däremot bli om lagen endast tillämpas helt sporadiskt, vilket det finns risk för.

Ett större frågetecken vill jag sätta för culperekvisitet, dvs kravet på grov oaktsamhet. Oaktsamhetsbrott förekommer förvisso på många håll inom strafflagstiftningen. Men det intressanta från rättssäkerhetssynpunkt är inte i vad mån det förekommer sådana formella konstruktioner på annat håll. Det intressanta är om det finns ett tjänligt underlag för att göra oaktsamhetsbedömningar på området i fråga. Det måste, för att en regel av detta slag skall kunna anses acceptabel från rättssäkerhetssynpunkt, på sätt som ovan antytts, finnas en normkultur där den nya regeln kan inplanteras eller också måste grunderna för en sådan kultur tillhandahållas av lagstiftaren i motiven.

Kommissionens betänkande är, som jag tidigare påpekat, margert på denna punkt – dessutom får betänkandet anses överspelat som rättskälla betraktad.²² Intressant att notera är annars att kommissionen sökte komma runt detta problem genom att uttrycka en förmodan om att den föreslagna straffregeln skulle kunna fungera som etisk norm för vad en rådgivare kan tillåta

²¹I det sammanhanget bör det påpekas att just främjanderekvisitet givits en vid tolkning i praxis; det krävs inte mycket för att det skall anses uppfyllt, se NJA 1963 s 574.

²²Jfr bedömningen i näringsutskottet ("Om riksdagen antar regeringens förslag följer av den avsevärda skillnaden mellan de båda lagförslagen att kommissionens betänkande inte kan få någon större betydelse som rättskälla."), NU 1984/85:19 s 7.

sig.²³ Det är naturligtvis ett alldeles bakvänt sätt att angripa saken; ett formellt straffbud kan aldrig i sig ha ett etiskt innehåll och dess införande kan inte heller förväntas leda till moralbildning om grogrunden saknas.

I propositionen förekommer²⁴ en allmän hänvisning till de normer som för advokaters och revisorers del skulle finnas i de fall det kan misstänkas att huvudmannen kan komma att utnyttja rådgivarens biträde för brottslig verksamhet. Dessa normer uttrycker därvid dock knappast något annat än självklarheten att lagbrott inte får främjas. De utgår dessutom, som ovan utvecklats, från en annan intressestruktur än rådgivarlagen. Som bakgrund till oaktsamhetsbedömningar enligt denna lag är de i stor utsträckning oanvändbara.

I specialmotiveringen ägnas oaktsamhetsfrågan en halvsida.²⁵ Det anförs att grov oaktsamhet inte kan anses föreligga då en rådgivare följt en praxis som honom ovetande ändrats (ett misstag som för advokats eller revisors del – av hänsyn till klientens intressen – sällan torde vara ursäktligt). Inte heller skulle det bedömas grovt oaktsamt att tolka författningar och anvisningar fel ”om tolkningsfrågan är svår” – en föga vägledande truism. Vidare anförs följande:²⁶

Rena upplysningar om gällande rätt måste alltid anses tillåtna. Om emellertid rådgivaren samtidigt pekar på olika möjligheter att undgå myndigheters kontroll, t.ex. genom att underlåta att lämna en myndighet föreskrivna uppgifter, måste förfarandet i allmänhet anses grovt oaktsamt, för såvitt inte uppsåtlig medverkan föreligger. Det samma gäller givetvis om rådgivaren närmare visar vilken betydelse falska fakturor, skenavtal och manipulationer i bokföringen kan ha i olika sammanhang.

Sofistikationsgraden i de olika seriösa rådgivningsåtgärder som lagstiftaren här spekulerar kring synes låg; de hör väl till den kategori fiffel som folk hittar på själva. Bortsett från detta vill jag erinra om vad som tidigare sagts beträffande ”rena upplysningar om gällande rätt”. Inte heller i propositionen uppmärksammas således de svåra gränsproblem och konflikter som kan uppkomma i rådgivningsverksamhet när det gäller att bedöma huvudmannens intressen och rättigheter i ljuset av lagstiftningens syften och rättssystemets faktiska funktionssätt.

²³Resonemanget återgivet och diskuterat i prop s 14 f.

²⁴Prop a st.

²⁵Se prop s 35 f.

²⁶Prop s 36.

Av propositionen framgår slutligen också att inte endast rådgivningsåtgärden som sådan skall ligga till grund för oaktsamhetsbedömningen.²⁷

Rådgivarens kännedom om klientensandel och allmänna hederlighet har också betydelse för vilka krav man i det särskilda fallet kan ställa på vad rådgivaren bör iaktta. Har rådgivaren haft ett långvarigt samarbete med klienten och inte haft anledning att ifrågasätta hans redlighet, måste ramarna för vad rådgivaren kan tillåta sig vara vida. Annorlunda förhåller det sig naturligtvis om rådgivaren känner till att den som söker hans biträde är benägen att begå brott. I sådana fall är det rimligt att kräva att rådgivaren visar betydligt större aktsamhet när det gäller möjligheten av att hans kunskap kan komma att utnyttjas för brottslig verksamhet.

Uttalandet ryms väl inom det antagna straffbudets ram, där det talas om att av grov oaktsamhet *främja* straffbelagd gärning. Med den rättspolitiska utgångspunkt lagstiftaren haft är det också naturligt att fästa uppmärksamheten på klientensandel osv. Samtidigt är den norm som här uttrycks tvivelaktig i åtminstone två hänseenden.

För det första. Som ovan anmärkts har man i lagstiftningsärendet ignorerat de informationsfrihetsrättsliga aspekter som en lag riktad mot juridisk och ekonomisk rådgivning aktualiserar. I förevarande uttalande sägs direkt att olika personer som infinner sig inför av samhället auktoriserade rådgivare, som advokater och revisorer, skall behandlas olika. Den som tidigare begått brott skall inte få tillgång till den information som får lämnas till den som inte tidigare dokumenterat någon allmän ohederlighet. Här är det således inte råden och biträdet som är det centrala utan det är de mer eller mindre grundade föreställningar rådgivaren har eller anses bära ha om klienten som är avgörande.

Den "vandelsprövning" som här påbjuds är principiellt tvivelaktig. Den riskerar att utesluta exempelvis förut dömda samt invandrare och andra socialt svagt förankrade grupper från information som utnyttjas av mer etablerade samhällsgrupper. Det kan också ifrågasättas om det är förenligt med god advokatsed för en advokat att vid biträde åt den rättssökande allmänheten ge sig in på denna typ av bedömningar.

Det sagda kan möjligen te sig överdrivet. Det bör då *för det andra* påpekas att motivuttalandet är tämligen långtgående och att det skulle kunna leda till stor försiktighet bland advokater, revisorer och banker. I dessa kretsar kan ju varje tillstymmelse till brottsmisstanke, med tillkommande publicitet, utgöra ett hot mot verksamheten. Detta kan tas till intäkt för att underlätta varje råd eller biträde som teoretiskt sett kan tänkas leda till ett

²⁷A st.

främjande av brottslig gärning, om man inte har en fullgod kännedom om huvudmannen och hans förhållanden som utesluter risken för brott – eller upptäckt. Rådgivaren måste också beakta risken för att en klient som åkt fast önskar lägga skulden på rådgivaren; upplysningar som i rådgivningssituationen föreföll neutrala kan – i ljuset från senare gärningar från klientens sida – te sig brottsbefrämjande och därmed tillräckliga för att syna rådgivaren närmare. Det torde vara ganska många i sig neutrala upplysningar och åtgärder som därmed inte kan tillhandahållas en klient som ”kommer in från gatan”. Därmed har man uteslutit stora grupper av människor, som inte har ”kontakter” i rätt kretsar, från information de borde ha rätt till.

Självfallet ligger det en hel del i att en rådgivare måste beakta hur hans arbetsinsats kan komma att användas – redan bestämmelserna om anstiftan, medhjälp och stämpling i 23 kap brottsbalken begränsar med fog handlingsfriheten härvidlag – men det ifrågavarande uttalandet sträcker sig alltför långt. Det träffar och begränsar sådan rådgivning alla medborgare bör ha rätt till och som behövs som ett bidrag till det allmänna informationsflödet.²⁸

Utskottsbehandlingen tillförde inte ärendet i denna del något nytt. Tvärtom anslöt sig utskottet till departementsförslaget samt anförde för egen del:²⁹

Bestämmelsen kan - - - fylla en viktig funktion som en allmän erinran om det krav som staten måste kunna ställa på att yrkesmässigt verkssamma rådgivare visar stor aktsamhet inför risken att deras sakkunskap blir utnyttjad i brottsliga sammanhang.³⁰

5.3 Förbud att utöva rådgivningsverksamhet

3 § Förbud att utöva rådgivningsverksamhet får meddelas den som i sådan verksamhet har gjort sig skyldig till brott, som inte är ringa. Förbud får meddelas för en tid av högst fem år.

²⁸Näringsutskottet bemötte en motion, vari ”vandelsprövningen” ifrågasattes, genom att framhålla att man exempelvis enligt brottsbalkens stadgande om häleriförseelse också är tvungen att göra en bedömning av annan personsandel, nämligen av personer som utbjuder varor till försäljning. Utskottets jämförelse är – vilket inte torde behöva utvecklas närmare – inte särskilt träffande. (Se NU 1984/85:19 s 8 f.)

²⁹NU 1984/85:19 s 9.

³⁰Jfr följande uttalande av eko-kommissionen: (SOU 1983:41, s 105): ”Avsikten är - - - bl.a. att få de bland rådgivarna som balanserar på gränsen till det straffbara området att förstå, att samhället ogillar verksamhet av detta slag och kan tänkas ingripa med kraftigare åtgärder om de fortsätter på den inslagna vägen”.

Meddelas förbud, omfattar det även medverkan i annans rådgivningsverksamhet. Om det finns särskilda skäl till det, får viss rådgivningsverksamhet eller medverkan i sådan verksamhet undantas från förbudet. I ett beslut om förbud får fastställas en senare dag från vilken förbudet skall gälla.

Förutsättningen för att rådgivningsförbud skall kunna meddelas är alltså att rådgivaren begått brott i sin verksamhet; brottet får inte vara ringa. I andra stycket görs vissa preciseringar avseende förbudets omfattning. Beträffande förfarandet vid talan om förbud, som skall föras av allmän åklagare vid tingsrätt, kan här nämnas att sådan talan enligt 4 § andra stycket mot advokat eller auktoriserad/godkänd revisor får föras först efter hörande av advokatsamfundet respektive kommerskollegium.

Kommissionens motsvarande förslag hade följande lydelse.

1 § Den som yrkesmässigt utövar rådgivningsverksamhet genom att tillhandagå andra med råd eller annat biträde i juridiska eller ekonomiska angelägenheter får meddelas förbud att utöva sådan verksamhet, om han i sin verksamhet har gjort skyldig till brott som inneburit väsentligt förfång för det allmänna eller någon enskild eller på annat sätt grovt åsidosatt vad som ålegat honom som rådgivare.

Förbud mot att utöva rådgivningsverksamhet får meddelas för en tid av högst fem år. Meddelas ett sådant förbud, omfattar det även medverkan i rådgivningsverksamhet som yrkesmässigt utövas av annan.

Föreligger särskilda skäl till det, får viss rådgivningsverksamhet undantas från förbudet.

Den antagna lagen skiljer sig som synes rejält från kommissionens förslag genom att *endast brottsligt beteende* från rådgivarens sida kan föranleda förbud; kommissionens generalklausul om *annat grovt åsidosättande av de skyldigheter som kan åligga rådgivare* saknar motsvarighet i den antagna lagen. Lagstiftaren hade härvid haft gott stöd i remissopinionen, där förbud vid dokumenterad brottslighet från rådgivares sida i huvudsak accepterades, medan "generalklausulen" endast förordades av någon enstaka remissinstans.³¹

³¹Från remissammanställningen kan följande yttrande från BRÅ återges: (remissammanställningen s 74)

"Kommissionens förslag ifråga om förbud mot viss rådgivningsverksamhet kan leda till en avsevärd försämring av allmänhetens möjligheter att få oberoende upplysning om gällande rätt, eftersom rådgivare för att vara på säkra sidan kan välja att 'skydda' lagstiftaren genom att inte blotta de ofullständigheter som kan finnas i regelsystemet. Det är knappast möjligt att i praktiken göra skillnad på sådan rådgivning som avser att göra klart var de lagliga gränserna går och sådan

Lagrådet godtog förslaget under anförande av vissa synpunkter av huvudsakligen juridisk-teknisk natur.

Även utskottet och riksdagen godtog förslaget utan ändringar. Utskottet polemiserade för sin del mot uppfattningen att stadgandet skulle kunna ses som ett yrkesförbud. "Det står", anförde utskottet,³²

den som ålagts förbud fritt att utnyttja sina juridiska eller ekonomiska kvalifikationer i vilket slags arbete som helst utom utåtriktad rådgivningsverksamhet eller medverkan däri.

Det får väl anses vara en definitionsfråga om det är ett yrkesförbud som införts eller inte. Mot utskottets uppfattning kan i alla händelser invändas, att fältet för det "vilket slags arbete som helst" som utskottet talar om, i praktiken torde vara smalt. Dessutom kan det med fog hävdas att rådgivare är ett yrke och att sanktionen ju omfattar just utövandet av detta yrke.

Utskottet kommenterade vidare ett något olyckligt uttalande i propositionen, enligt vilket man vid tveksamhet om huruvida rådgivningsförbud i det enskilda fallet bör meddelas bl a skall beakta om rådgivaren "balanserat på gränsen mellan det straffria och det straffbara området i tidigare sammanhang".³³

I en rättsordning som vår, där man fäster stor vikt vid gränsen mellan straffbart och straffritt och håller principen om att den som ej övertygats om brott skall anses oskyldig i helgd, är det naturligtvis svårt att spekulera i "balansakter" av detta slag. Utskottet, som syntes något besvärat över det ifrågavarande uttalandet, förlorade sig i några i sammanhanget mindre relevanta anmärkningar om överträdelser av etiska regler, medgav därefter att tidigare ogillade åtal givetvis inte kunde åberopas som grund samt tog – så långt det var "politiskt möjligt", kan man förmoda – avstånd från uttalandet på följande sätt:³⁴

rådgivning som s a s drar konklusionen av denna kunskap. En sådan avgränsning som kommissionen söker göra ifråga om vad som faller innanför resp utanför gränsen för grovt åsidosättande av vad som åligger en rådgivare – i exemplen skatteplanering-skatteflykt och skattefusk – måste betecknas som rent teoretisk och inte lämplig att lägga till grund för ett förbud.

BRÅ delar uppfattningen att näringsförbud för rådgivare är tänkbart i vissa fall då rådgivaren i sin verksamhet gjort sig skyldig till brott. Det kan utan vidare sägas, att det allmänna kan kräva av rådgivaren, att han avhåller sig från brott. I övrigt och i avsaknad av regler för hur rådgivningsverksamheten skall bedrivas torde rådgivarens åliggande knappast kunna härledas från något annat än förhållandet gentemot huvudmannen. Ett straffsanktionerat förbud mot rådgivningsverksamhet om rådgivaren åsidosatt sina åligganden torde därför f n inte kunna komma ifråga."

³²NU 1984/85:19 s 12.

³³Prop s 37.

³⁴NU 1984/85:19 s 12.

Vad som skall täckas av det angivna motivuttalandet får avgöras genom rättstillämpningen. Att denna ligger i domstolarnas händer bör skapa trygghet mot att uttalandet åberopas i alltför stor utsträckning.

Från rättssäkerhetssynpunkt finns det enligt min mening inget att anmärka mot det grundläggande rekvisitet för meddelande av rådgivningsförbud. Genom kravet på att rådgivaren för att komma i fråga för förbud måste ha begått brott i sin verksamhet infogas denna sanktion på ett i och för sig naturligt sätt bland andra förekommande straffrättsliga sanktioner. Viss osäkerhet kan naturligtvis komma att råda om hur rådgivningsförbud skall konkurrera med och påverka utdömandet av andra sanktioner. I denna typ av frågor föreligger redan i dag stor frihet för domstolarna att efter beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet komponera en lämplig ”påföljdsmix”; den osäkerhet som kan förmenas råda på detta område ökar inte genom införandet av den nya sanktionsformen.

Viss risk för olikhet i rättstillämpningen kan uppkomma genom bestämmelsens fakultativa karaktär. Rådgivningsförbud *måste inte* meddelas så snart rådgivare i sin verksamhet begått brott som inte är ringa. Till närmare vägledning för om rådgivningsförbud skall utdömas sägs i motiven att det avgörande skall vara om det finns risk för att rådgivaren gör sig skyldig till nya brott i sin verksamhet.³⁵ I detta sammanhang görs också det redan beryktade och ovan omtalade påpekandet om att vid denna riskbedömning skall rådgivarens övriga agerande beaktas, t ex om han tidigare balanserat på gränsen till det straffbara området.

Sedd i sitt sammanhang är det väl mer formuleringen än innebörden av uttalandet som är uppseendeväckande. Vad som påbjuds är att rätten skall göra en prognos över risken att rådgivaren kommer att återfalla i brott av det slag för vilket han just dömts och att man därvid skall göra en helhetsbedömning av rådgivaren och dennes förhållanden. Detta slags bedömningar, där man väger in även faktorer som inte får påverka avgörandet av ansvarsfrågan förekommer regelmässigt vid påföljdsbestämning, tvångsmedelsanvändning – och för övrigt även vid uppsåts- och oaktsamhetsbedömningar.

Det är en självklarhet att de omständigheter som därvid beaktas utsatts för en kritisk granskning från rättens sida. Att man således vid avgörande av om en rådgivare, som begått brott, kan komma att begå nya brott av samma slag, beaktar att vederbörandes namn förekommit i ett stort antal tidigare brottsutredningar i mindre smickrande sammanhang, synes ofrånkomligt. Lika ofrånkomligt är det naturligtvis, att det faktum att brott ej

³⁵Prop s 37.

tidigare kunnat styrkas, leder till försiktighet från rättens sida vid hanterandet av denna typ av upplysningar.

Av motiven framgår således att syftet med rådgivningsförbudet är att kunna undanröja, eller i vart fall för en tid passivisera, verksamhet som utvecklats till en "skadehård", för att låna en term från motiven till näringsförbudslagstiftningen. Sanktionen har alltså en *preventiv, snarare än en repressiv funktion*. Härigenom torde dess tillämplighet begränsas något; i de fall en etablerad rådgivare "slås ut" redan genom utdömandet av det ordinära straffet torde det ofta saknas skäl att spä på med rådgivningsförbud.

Att bestämmelsen enligt det sagda är acceptabel från rättssäkerhetssynpunkt innebär inte att dess tillämpande skulle vara problemfritt. Den nämnda "riskbedömningen" utgör naturligtvis en grannlaga uppgift för en domstol. Gränsproblem kan också uppstå beträffande utdömt förbuds omfattning vid talan om överträdelse enligt 8 § rådgivarlagen. Dessa svårigheter kan dock inte anses större än dem man måste kunna hantera och räkna med inom ett rättssystem som successivt förnyas i takt med samhällsutvecklingen och inom ramen för den demokratiska processen.

6 Sammanfattande synpunkter

Det kan ifrågasättas om man inte tagit i litet för mycket – åtminstone på papperet – med instiftandet av den nya rådgivarlagen. Som kampåtgärd mot den ekonomiska brottsligheten betraktad är den omotiverat bred och den träffar rådgivargrupper som inte visats vara i behov av en kontroll av detta slag. Lagstiftningsärendet präglas av en viss fantasilöshet när det gäller de lojalitetskonflikter som uppstår i rådgivningsverksamhet och den funktion rådgivningen fyller inom rättssystemet. Man har också i alltför stor grad bortsett från att rättstillämpning sker i konflikter mellan parter och intressen samt parternas naturliga rätt att i detta system agera som just parter. I denna "konfliktmodell", som är en naturlig del i rättsstaten, ingår rådgivare primärt som biträden åt parterna. De kan inte i denna sin egenskap åläggas alltför långtgående lojalitetsplikter mot svårgripbara "samhällsintressen" – i synnerhet inte då de företräder någon vars motpart är staten (eller just samhället, som man ibland föredrar att säga).

Utformningen av den antagna lagen är mot bakgrund av de rättspolitiska syften den fullföljer acceptabel från rättssäkerhetssynpunkt med ett undantag. Detta undantag är oaktsamhetsrekvisitet vid det nya brottet vårdslös rådgivning. Det är mycket svårt att förutse hur denna bedömning skall göras. Den anknyter inte till något redan i samhället rådande normsystem och motiven duger inte som utgångspunkt. Detta samman-

hänger med den fantasilöshet som enligt vad just sagts präglar lagstiftningen i denna del.

I motiven har man genomgående förutsatt att det skulle gå att relativt enkelt avgöra vad som är "oseriös rådgivning"; det underförstådda budskapet är att all rådgivning som inte lojalt fullföljer lagstiftningens syften är oseriös. Härvid har man dock bortsett från att det i den konkreta rådgivningssituationen oftare är mer naturligt att låta sin lojalitet utgå från den som begär råd än från staten/lagstiftaren. Jag är tämligen övertygad om att rådgivarens prioritering härvidlag har utbrett stöd i den allmänna moralen och att han eller hon förväntas ha denna utgångspunkt för sitt arbete. Självfallet sätter rättsordningen och andra beaktansvärda allmänna intressen gränser för hur långt lojaliteten mot klienten skall sträcka sig, men det är inte det samma som att ta dessa intressen till utgångspunkt för rådgivningsarbetet. Rådgivarlagen och dess motiv utgår närmast från att rådgivaren bör ha denna senare utgångspunkt för sin verksamhet. Det tror jag är orealistiskt och jag tror inte heller att det är förenligt med en allmän rättsuppfattning.

Genom att det införda oaktsamhetsrekvisitet inte förankrats på angivet sätt blir denna straffbestämmelse i och för sig rättsosäker. Det är svårt att säga under vilka omständigheter den kan komma att tillämpas. Det föreligger risk för att den kan komma att användas något godtyckligt. Den kan på lösa grunder komma att tas till intäkt för polisiära åtgärder mot rådgivare och därvid åstadkomma stor skada (det gäller dock för en stor del av strafflagstiftningen att den förutsätter ett objektivt och ansvarsmedvetet polisarbete).

I huvudsak tror jag dock att de anförda riskerna mest är av teoretiskt, eller principiellt, intresse. I praktiken innebär de omständigheter som kan föranleda rättsosäkerhet nämligen i lika stor grad *rättsineffektivitet*. En bestämmelse vars tillämpning är svår att förutsäga därför att den saknar en god förankring i normer eller rättskällor är nämligen svår att hantera/använda för de rättstillämpande instanserna, eftersom den inte innehåller några klara handlingsdirektiv.

Inom det svenska rättssystemet har man sedan länge hyllat principen att domare, åklagare och andra rättens tjänare skall undertrycka sina egna värderingar för att i stället strikt tillämpa de handlingsdirektiv som uttrycks i lagen eller möjligen tillämpa de värderingar lagen ger uttryck för. Helt öppna rekvisit, som det här blir fråga om, är man följaktligen ovan att hantera. Det kan till och med sägas att man, med den ideologi som bär upp rättstillämpningen, ogillar en sådan hantering. Följden blir att om lagstiftaren inte uttrycker sig klart, låter domstolarna bli att tillämpa bestämmelsen, om en sådan möjlighet finns. Rättssäkra bestämmelser ger tillämpade bestämmelser; rättsosäkra bestämmelser ger oanvända bestämmelser.

Om jag får våga mig på en gissning blir det därför att denna bestämmelses tillämpande knappast kommer att leda till några

rättsskandaler, som inte skulle ha inträffat även denna förutan, och att risken/möjligheten att den över huvud taget aldrig får någon praktisk betydelse är stor. Skälet till att den därmed skulle bli ineffektiv sammanfaller med skälen till att den principiellt sett inte uppfyller kraven på rättssäkerhet. – Det sagda gäller således straffbestämmelsen; rådgivningsförbudet har en rätts-säkrare konstruktion och dess praktiska betydelse kan bli större.

7 Post scriptum: Har rådgivarlagen kommit till användning? Redovisning av en enkel enkätundersökning

Rådgivarlagen trädde i kraft den 1 juli 1985. Under våren 1988 utförde jag en anspråkslös enkät angående användandet av den nya sanktionen i praxis. Detta skedde genom att en förfrågan ut-sändes till de på ekonomisk brottslighet specialiserade åklagar-myndigheterna (sammanlagt 17 åklagarmyndigheter).

När enkäten besvarades hade lagen varit i kraft i knappt tre år. I enkäten ställdes frågor om det var bekant inom åklagar-myndigheten huruvida åklagare vid myndigheten någon gång framställt yrkande om *ansvar för vårdslös rådgivning* eller yrkande om *rådgivningsförbud* enligt den nya lagen.³⁶ Samtliga tillfrågade åklagarmyndigheter besvarade bägge frågorna nekande.³⁷

Jag har inte heller i övrigt kommit i kontakt med något fall där den nya lagen tillämpats. I likhet med den nya lagstiftningen om företagsbot tycks rådgivarlagen alltså ha fått låg (ingen) genomslagskraft – såvida man inte tror att den nya lagen satt sådan skräck i de oseriösa rådgivarna att de omedelbart förvandlades till lojala samhällstjänare. Vid en jämförelse med företagar-boten bör det noteras att rådgivarlagen trädde i kraft ett år tidigare.

³⁶Enkäten sändes ut den 28 mars 1988 och besvarades under april. Enkätens ut-seende framgår av en bilaga till denna studie.

³⁷En åklagarmyndighet har angivit att en advokat delgivits misstanke om vårdslös rådgivning i en vid myndigheten pågående förundersökning.

Kapitel V.

Företagsbot

Den 1 juli 1986 släpptes, genom införandet av bestämmelser om s k företagsbot, *det korporativa straffansvaret* slutligen in i den svenska rättsordningen. Därmed nåddes en milstolpe i ett – i många stycken synnerligen tentativt – lagstiftningsarbete som pågått mycket länge; med en travesti från sportjournalistiken skulle man kunna säga att det hade gått troll i det här med företagares och juridiska personers straffansvar.

Helt avmystifierad är frågan ännu inte, men med 1986 års lagstiftning kan en verklig rättsbildning begynna. Jag skulle vilja hävda att av de lagstiftningsprodukter som på ett eller annat sätt passerat eko-kommissionens bord är detta det enda som är av någon betydenhet ur både praktisk och principiell synvinkel.

1 Bakgrund

1.1 Skuldprincipen och det individuella straffansvaret

Den svenska strafflagen innehåller sedan länge den begränsningen att endast fysiska personer kan drabbas av – det med moraliskt klander förenade – straffansvaret. Andra rättsverkningar av brott, som skadestånd och förverkande, kan däremot beröra också juridiska personer. Denna begränsning ser ut att höra samman med just straffets karaktär av moraliskt klander. I syfte nämligen att garantera att endast den kan straffas som bär *skuld* till den gärning som han görs ansvarig för, uppställs i den svenska strafflagen genomgående ett krav på s k subjektiv täckning. Med detta avses att den som objektivt sett begått ett brott också subjektivt skall ha haft vissa insikter om vad han ställde till med, förenklat uttryckt.¹ Den subjektiva täckningen

¹En gärningsman skall för att ha uppsåt äga viss medvetenhet om sin handling som kroppslig aktivitet betraktad, viss insikt om de rättsligt relevanta omständigheterna kring handlingen och en viss viljeriktning mot det resultat av handlingen som han ställs till ansvar för.

kan föreligga antingen i form av uppsåt (dolus) eller oaktsamhet (culpa). I den centrala straffrätten, den som regleras i brottsbalken, föreligger som huvudregel det strängare kravet på att endast uppsåtliga gärningar kan bestraffas.

Denna *skuldprincip*, och framför allt det juridiskt-tekniska sätt som valts för att förverkliga den, utesluter bestraffande av andra subjekt än sådana som genom reflekterande tankeverksamhet kan kontrollera sina handlingar, dvs friska människor.² En juridisk person, så person den kallas, anses inte kunna ha "uppsåt" eller handla "oaktsamt". Därifrån dras också slutsatsen att den inte heller kan ha "skuld" till det ena eller andra – ett påstående vars riktighet man dock kan ifrågasätta.

Att uppsåts- och oaktsamhetsbegreppen, som helt är konstruerade med människan som mått, mindre väl kan tillämpas på fiktioner som juridiska personer är en sak. Frågan om skuld kan ju däremot bedömas från ett vidare perspektiv, vilket ju också de som talar om "skuldprincipen" gör, och den blir därmed öppen för en förutsättningslös diskussion. Vad är det t ex som säger att en association (bolag, förening) som i civilrättslig mening kan äga ting, ha förpliktelser och skulder, som t o m kan "handla oaktsamt" i skadeståndsrättslig mening, inte skulle kunna bära straffrättsligt ansvar för något det som rättssubjekt utfört inom ramen för sin rättskapacitet och rättshandlingsförmåga? Inget, såvitt jag kan se. I ett system som det associationsrättsliga, där allt redan från den juridiska "personen" är fiktion och reglering till förverkligande av praktiska syften, saknas det väl skäl att hejda sig just inför den straffrättsliga skulden? Åtminstone om man ser också straffrätten som ett under mänsklig hand framvuxet system till förverkligande av samma slags praktiska syften.

Den svenska strafflagen är med andra ord byggd runt principen om att straffansvaret är individuellt och att det i det konkreta fallet måste kunna knytas till fysisk person. Att frånga denna princip så att även juridiska personer kan straffas skulle kräva en revision av hela strafflagstiftningen. Förutom de juridisk-tekniska svårigheter som i så fall måste bemästras skulle ett sådant drastiskt principskifte kunna medföra stora rättssäkerhetsproblem eftersom det skulle ta många år innan någon praxis och doktrin vuxit fram till ledning för företag, föreningar och allmänheten i övrigt.

Vi kan karakterisera detta så att den svenska straffrätten kräver subjektivt ansvar för att straff skall kunna komma i fråga. Motsatsen till detta är ett system med objektivt ansvar, där man bortser från den subjektiva sidan, dvs gärningsmannens insikter och avsikter.

²Psyiskt sjuka bär i princip samma straffansvar som "friska", men de kan inte straffas på samma sätt. Principiellt anses även psykiskt sjuka eller de som handlar under inflytande av psykisk abnormitet etc ansvariga för sina handlingar. I praktiken särbehandlas de dock på ett sätt som kan ses som ett utslag av "skuldprincipen".

1.2 Undantag från den grundläggande principen. *Allmänt*

Så helt renlärig att den aldrig statuerar objektivt ansvar är emellertid inte den svenska straffrätten, vilket strax skall framgå. Det skall dock först nämnas att man inom civilrätten, nämligen som förutsättning för skadeståndsansvar, använder objektivt, eller "strikt" (rent strikt), ansvar. Det finns alltså fall då skadeståndsskyldighet kan åläggas såväl fysiska som juridiska personer utan att de kan tillvitats någon som helst "skuld" i form av uppsåt eller oaktsamhet i förhållande till den skada som uppstått; skadeståndsansvar kan förekomma även om den som objektivt orsakat skadan i det enskilda fallet gjort allt som stått i mänsklig makt för att förhindra den.

1.3 Företagaransvar

Ett steg mot ett objektivt ansvar inom straffrätten utgör det så kallade *företagaransvaret*. Som företagaransvar benämns en i praxis och doktrin utvecklad modell för straffansvarets placering vid oaktsamhetsbrott begångna i företags eller annan kollektiv enhets verksamhet. De brott det gäller skall alltså vara straffbara redan då de begåtts genom oaktsamhet. I första hand kommer sådana straffstadganden i fråga, som riktar sig direkt mot företagsamhet, exempelvis näringslagstiftning – bestämmelser som riktar sig mot näringsidkare och arbetsgivare. Även vid ett allmänstraffrättsligt brott som vållande till annans död enligt 3 kap 7 § brottsbalken kan emellertid ansvar utkrävas enligt reglerna om företagaransvar.

I korthet går företagaransvaret ut på att ett företags ledning ansvarar för att företagets verksamhet bedrivs i lagenliga former. Förekommer likväl brott, kan ansvaret för detta utkrävas hos den eller de personer som utgör företagets ledning, under förutsättning att brottet i fråga är straffbart vid oaktsamhet. Den sistnämnda förutsättningen är så att säga den tråd som binder samman detta annars objektiviserade ansvar med huvudprincipen om subjektivt ansvar. Man resonerar helt enkelt så, att företagets ledning anses ha förfarit oaktsamt i och med att man inte genom en ändamålsenlig organisation av företagets verksamhet förhindrat begående av brott i verksamheten. Vid brott som kräver uppsåt kan ett sådant resonemang inte föras och därför kan företagaransvar inte heller tillämpas vid sådana brott.

Detta är den grundläggande strukturen. Den har sedan förfinats genom att ett företags ledning under vissa förutsättningar anses kunna fördela och delegera det straffansvar som riktas mot den inom ledningen och inom företaget i övrigt. Har sådan fördelning respektive delegation varit erforderlig och skett på ett ändamålsenligt sätt vinner den rättsligt beaktande och ansvaret för ett eventuellt brott utkrävs hos den som enligt företagets or-

ganisation bär ansvaret för den del av verksamheten där brottet begåtts.

Genom denna ansvarsmodell kan man säga att det subjektiva ansvaret tunnats ut något till förmån för ett mer objektivt ansvar. *Helt* objektivt är det dock inte så länge man behåller kravet på en oaktsamhet i form av vad som sammanfattande kan kallas bristfällig organisation. Man bör emellertid uppmärksamma att detta krav kan formuleras så strängt att ansvaret i praktiken framstår som objektivt, "strikt", dvs man förutsätter att det faktum att ett brott kunnat begås innebär att organisationen måste ha varit bristfällig, utan att närmare bry sig om hur denna organisation faktiskt sett ut eller vilka möjligheter som funnits att utforma den på annat sätt. Som så många andra gränser i den juridiska systematiken är gränsen mellan subjektivt och objektivt ansvar flytande i praktiken, något som i detta sammanhang kan komma till uttryck just genom att den aktsamhetsnorm som uppställs görs så sträng att ansvar kan aktualiseras så snart man ger sig i kast med verksamheten i fråga.

1.4 Det yttrandefrihetsrättsliga ensamansvaret

På ett specialstraffrättsligt område tillämpas ett tämligen utpräglat objektivt ansvar, nämligen inom yttrandefrihetsrätten. Både tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen placerar det straffrättsliga ansvaret för brott i respektive verksamhet enligt formella, objektiva kriterier och beaktar endast subjektiva faktorer i en diffust transformerad form. Tråden till det subjektiva ansvaret är här så tunn – den som påtagit sig ansvaret får så att säga också bära det, oavsett om det i övrigt finns något att förebrå honom – att man bör kunna tala om ett objektivt ansvar. Skälet till att lagstiftaren här släppt "skuldprincipen" är att den valda ansvarsordningen är en förutsättning för att garantera press och etermedia vissa önskvärda arbetsformer med möjlighet till ett gott källskydd, deltagande av anonyma skribenter och aktörer etc. Ett annat skäl som spelat stor roll för detta systems införande, lika viktigt men mindre framhävt numera, är att de praktiska svårigheterna att utkräva vanligt straffrättsligt ansvar vid brott i dessa verksamheter skulle vara mycket stora. Från utrednings- och preventionssynpunkt är det därför en klar fördel att man redan från början vet vem som är ansvarig för eventuella brott. Det sistnämnda, som således är en renodlad effektivitetssynpunkt, kan naturligtvis äga viss bäring som argument även när det gäller annan slags företagsverksamhet än nyhetsförmedling och liknande.

Man kan säga att det är påtagligt praktiska överväganden som ligger bakom utformningen av det objektiva yttrandefrihetsansvaret och att man här inte bekymrat sig nämnvärt över de avsteg från principen om den enskildes "skuld" som förutsättning för straffansvar, som systemet med ansvariga utgivare utgör.

1.5 Sanktionsavgifter

Det finns andra områden där praktiken har ansetts fordra att krav på uppsåt och oaktsamhet måste stå tillbaka. En lösning som då allt oftare tillgripits är att förvandla straffansvaret till "avgifter", ett slags verbalreformer som har den praktiskt viktiga betydelsen att straffet formellt inte längre är straff, varvid som genom ett trollslag en rad straffrättsliga rättssäkerhetsgarantier till den enskildes skydd inte längre anses behöva upprätthållas. Ett trivialt exempel på detta är s k parkeringsböter, som fortfarande kallas just "böter" i allmänt språkbruk, trots att de alltså inte är det utan "avgifter". Dylik avgift drivs in av ägaren oberoende av vem som parkerat fordonet, oberoende av om vederbörande missförstått skyltningen på sådant sätt att ansvarsfriande rättsvillfarelse skulle förelegat om avgiften formellt varit ett straff, oberoende av om ägaren gjort rättsliga invändningar mot avgiftsåläggandets laglighet osv. "Avgifter" av detta slag förekommer numera på en mängd områden, huvudsakligen dock som sanktion mot vad som kan kallas "regleringsbrott" (jfr strax nedan). Inom den traditionellt centrala straffrätten, där skuldföreställningarna fortfarande får anses spela en stor roll, har avgiftssystemet ännu inte gjort sitt intåg. Justitieutskottet har nyligen bestämt och med rätta avstyrkt en riksdagsmotion (m) om "snatteriavgift" med anförande av rättssäkerhetsskäl.³

1.6 Objektivt och korporativt ansvar.

Några sammanfattande synpunkter.

Utredningsarbetet

Det objektiva ansvaret, som alltså förekommer i mer eller mindre renodlade former inom den svenska straffrätten, skall emellertid inte förväxlas med det korporativa ansvaret. Visserligen förutsätter det sistnämnda ett system med objektivt ansvar, men det går ett steg längre genom att det klipper av anknytningen till fysisk person. Det är därmed inte längre möjligt att upprätthålla ens det tunnaste samband med ett individuellt, skuldbaserat ansvar.

Både företagaransvaret och yttrandefrihetsansvaret utgår från att det är en individ som skall bestraffas, men efterger i varierande grad kravet på att just denna individ skall ha särskild skuld till just det brott som ägt rum. Sanktionsavgifterna däremot, är inte begränsade på detta sätt. De kan utkrävas även av juridiska personer och de är därför exempel på *korporativt, objek-*

³JuU 1986/87:6.

tivt ansvar (formellt dock alltså icke straffansvar). Förutom på parkeringsområdet finns sanktionsavgifter i form av skattetilllägg, miljöskyddsavgift, byggnadsavgift m m.⁴ Deras konstruktion är inte helt enhetlig; vissa innehåller subjektiva inslag medan andra bygger på strikt ansvar. Beloppen är långtifrån alltid, som vid parkeringsböter, bagatellartade. För miljöskyddsavgiften finns således ingen övre gräns utan avgiften bestäms med utgångspunkt från de ekonomiska fördelar som "brottet" medfört. Ansvaret är där också strikt. Avgifternas karaktär av alternativ till straff framgår även av att talan om åläggande av avgift i vissa fall skall föras av åklagare enligt rättegångsbalkens regler.

Det sagda visar att svensk straffrätt utvecklat former av objektivt och objektiviserat ansvar. Det är vidare relativt svårt att finna argument mot den som vill hävda att vi genom vissa av sanktionsavgifterna i realiteten infört korporativt, objektivt straffansvar. Formellt utgör de inte straff men i praktiken har de samma verkan och åtminstone delvis samma syften. (En skillnad i det sistnämnda hänseendet skulle kunna sägas vara att avgiften i mindre grad än ett formellt straff syftar till "klander"; jag är dock inte beredd att söka fullfölja en närmare analys av en sådan distinktions innebörd.) Den svenska straffrätten är alltså på detta område inte lika principfast i praktiken som i teorin. Likväl verkar det vara teorin som hindrat lagstiftaren från att utveckla ett formellt korporativt ansvar; man har inte uttryckligen velat överge "skuldprincipen".

Företagaransvaret och det korporativa ansvaret har varit föremål för flera utredningar; man kan säga att frågan varit aktuell sedan femtiotalet. Närmast före lagstiftningsärendet om företagsbot löpte från år 1973 till 1982 ett ärende som började med en utredning om "företagsböter" vilket småningom resulterade i skärpta förverkanderegler, vilka riktade sig mot företagsvinster som uppkommit till följd av brott i företagets verksamhet. Riksdagen var dock inte nöjd med detta utan biföll en hemställan från justitieutskottet om att arbetet med att finna former för ett korporativt ansvarssystem med böter som straff – och klander – borde fortsätta. Och här tog det arbete som resulterade i lagstiftningen om företagsbot vid.

De problem som skulle hanteras var två. För det första: Hur skall ett system med "företagsböter" kunna konstrueras utan att man bryter med den åtminstone i teorin förhärskande principen om att straff förutsätter "skuld" i form av uppsåt eller oaktsamhet? För det andra: hur kan man konstruera ett generell system med "företagsböter" utan att behöva skriva om hela brottsbalken?

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet föreslog i sitt del-

⁴Se exemplifieringen i Ds Ju 1984:5 s 37–41.

betänkande Företagsbot (Ds Ju 1984:5) en smidig och elegant lösning. Enligt dess förslag infördes i praktiken ett generellt straffansvar för "företag" vid brott som begås i verksamheten, dvs företaget antas inte självt ha begått den brottsliga gärningen och behöver därför inte ha haft "uppsåt" eller ha "handlat oaktsamt". I stället bär företaget ett principalansvar för de brott som kommit att begås i verksamheten. Detta principalansvar var enligt förslaget formellt sett objektivt. I praktiken var dock avsikten att man i rättstillämpningen skulle låta bli att döma ut företagsbot om företaget (näringsidkaren) gjort vad som rimligen kunde begäras för att förebygga brottet. Men denna viktiga begränsning lät kommissionen dock inte komma till direkt uttryck i lagtexten. I det förslag som slutligen antogs av riksdagen, och som i övrigt följer kommissionens modell, ingår däremot denna begränsning som ett uttryckligt rekvisit.

Genom den numera antagna lagstiftningen om företagsbot har svensk rätt tagit ytterligare ett steg mot ett objektivt korporativt ansvar, ja, man kan nog till och med säga att ett slags sådant ansvar införts. Men grundtanken om det individuella straffansvaret som förutsättning för ett brott och principen att den som straffas skall vara i någon mening "skyldig" finns kvar.

2 Från förslag till lag. Närmare granskning

2.1 *Eko-kommissionens förslag*

Förslaget om företagsbot är en av de relativt få produkter från kommissionen mot ekonomisk brottslighet som någorlunda o-skadd överlevt departements- och riksdagsbehandling för att så småningom bli antagen som lag i enlighet med de ursprungliga tankegångarna. På många sätt var kommissionens betänkande om företagsbot också grundligt. Det innehåller t ex en utförlig behandling av inte endast ett selektivt urval av utländska rättssystem, varav framgår att svensk rätt – med undantag för sanktionsavgifterna – närmast varit underutvecklad när det gäller användandet av straffet som styrmedel i näringsrättsliga sammanhang, något som naturligtvis är ägnat att försvaga mer principiella invändningar mot användandet av korporativt ansvar som sådant.

Samtidigt som förslaget således var väl utformat och huvudsakligen grundligt övervägt kom det emellertid att utsättas för bitvis hård remisskritik, en kritik som till stora delar torde kvarstå och som alltså kan riktas även mot den antagna lagen.

Enligt kommissionens förslag skulle företagsbot kunna ådömas:

- *näringsidkare*
- *för brott som begåtts i utövning av dennes näringsverksamhet*
- *om brottsligheten medfört eller varit ägnad att medföra betydande ekonomiska fördelar för näringsidkaren*
- *eller om den annars inneburit ett grovt åsidosättande av skyldigheter som är förenade med verksamheten.*

Formellt skulle boten ej betraktas som straff. Den skulle i stället utgöra s k särskild rättsverkan. Rättssystematiskt kan man härvid se den föreslagna boten som en förlängning av förverkandeinstitutet.

Företagsbot skulle utgå med minst 10 000 kronor och högst 3 miljoner kronor. Vid bestämmandet av botens storlek skulle särskild hänsyn tas till brottslighetens art och omfattning samt till värdet av de ekonomiska fördelar som brottsligheten medfört eller varit ägnad att medföra. (Betänkandet innehåller ingående resonemang om botens bestämmande i förhållande till vinst/förväntad vinst.) Enligt förslaget skulle boten i de fall då vinst uppkommit bestå av en "vinstkonfiskerande" del och en "bestrafande" del. Den förra skulle enligt förslaget utesluta och ersätta förverkande. Endast en bot skulle dock utgå, men förslaget förutsatte att domstolarna vid utdömande av företagsbot i sin motivering redovisade de respektive delarna i en beräkning.

Ådömande av företagsbot föreslogs vara obligatoriskt, dvs om de rättsliga förutsättningarna var uppfyllda skulle bot utdömas. Enligt en föreslagen jämningsregel fick dock företagsbot efterges eller nedsättas under beaktande av bl a den påföljd som näringsidkaren eller företrädare för denna ådömdes, om brottsligheten medförde annan betalningsskyldighet för näringsidkaren eller denne utsattes för ett värdemässigt betydande förverkande. Tanken bakom denna jämningsregel var alltså att olika sanktioner inte skulle kunna kumuleras till ett sammanlagt resultat som påföljdmässigt blev alltför betungande eller framstod som obilligt.

2.2 Remissinstanserna

"En betydande majoritet av remissinstanserna ansluter sig till uppfattningen att det finns behov av åtgärder på det här området och tillstyrker eller lämnar utan erinran den föreslagna lagstiftningen i dessa huvuddrag", heter det i departementets

remissammanställning.⁵ Ett antal instanser var däremot negativa och reste principiella invändningar mot förslaget. Dessa instanser⁶ ifrågasatte bl a *behovet* av den nya sanktionsformen. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anförde:⁷

I fråga om behovet av en ny sanktionsform riktad mot näringsidkare menar fakultetsnämnden att det avgörande bör vara i vad mån ett sådant behov faktiskt har gjort sig gällande i rättstillämpningen i vårt land, dvs om det nuvarande sanktionssystemet har visat sig vara otillräckligt. I betänkandet redovisas inte något sådant konstaterat behov. Inte heller redovisas i vad mån i andra länder införda sanktioner av liknande slag kommit till praktisk användning och visat sig fylla ett behov. Detsamma har varit fallet med tidigare betänkanden om straffansvar för juridiska personer. Det ges över huvud taget mycket litet anvisning i betänkandet om det tilltänkta tillämpningsområdet för företagsbot.

Fakultetsnämnden fann också att det rättsliga sanktionssystemet är på väg att bli så komplicerat att dess konsekvenser inte längre låter sig överblickas; man fann att den ytterligare komplexitet som förslaget genomförande skulle innebära kunde komma att utgöra en fara för effektiviteten i rättstillämpningen. Liknande tankar framfördes av fakultetsnämnden i Uppsala, som framhöll att den mängd sanktioner som numera står till buds kan leda till "sanktionskumulation":⁸

⁵Som exempel kan riksåklagarens (RÅ) yttrande anföras. RÅ framhöll att det fortfarande saknades effektiva sanktionsmöjligheter beträffande sådana lagöverträdelse i näringsverksamhet som sker i huvudsakligt syfte att vinna ekonomiska fördelar på bekostnad av det allmänna eller enskilda:

"Problemet har övervägts under lång tid och i skilda sammanhang. Under de tidigare övervägandena har ingående diskuterats en ordning enligt vilken juridisk person skulle kunna göras direkt ansvarig för brott. Häremot har bl a rests den invändningen att en sådan ordning skulle bryta mot grundläggande straffrättsliga principer och även medföra betydande olägenheter i både praktiskt och systematiskt hänseende.

Genom det nu föreliggande förslaget har ett nytt grepp tagits. Sanktionen, företagsbot, som till sin karaktär och konstruktion närmats förverkandeinstitutet men ändå har en självständig funktion, synes förenlig både med gällande straffrättsliga principer och med rådande systematik. I sakligt hänseende synes företagsboten ägnad att kunna verka hämmande när det gäller vissa slag av brott i näringsverksamhet." (cit ur justitiedepartementets remissammanställning, diarienummer 725–84, s 3)

⁶Representanter för de juridiska fakulteterna (vilka var påfallande eniga i sitt ifrågasättande av förslaget), Företagareförbundet, Advokatsamfundet, Industrieförbundet (som tillsammans med Svenska arbetsgivareföreningen och ytterligare näringslivsorganisationer avgav ett gemensamt yttrande) och medborgarrättsrörelsen.

⁷Sammanställningen s 10.

⁸Sammanställningen s 13.

Uppenbart är att införandet av en sådan sanktionsform vid brott i näringsverksamhet innebär en radikal förändring av repressionsgraden. Det måste därför nog övervägas om behov därför föreligger. Såsom nämnts i betänkandet finns ju vid sidan av straffhot mot fysiska personer redan vidsträckta möjligheter till ekonomiska sanktioner mot näringsidkare i form av förverkande, skadestånd, vite och sanktionsavgifter. (---)

Fakultetsnämnden vill likväl inte bestrida att det i industriländer under senare decennier har funnits skäl att förstärka möjligheterna att ingripa mot brott i näringsverksamhet. I åtskilliga länder har detta skett genom regleringar som har åtskilligt gemensamt med den nu föreslagna. I vårt land har man som nämnts skapat en arsenal av sanktionsavgifter, av vilka några ådöms av domstol men flertalet av de praktiskt mest betydelsefulla av administrativ myndighet. I delbetänkandet påpekas, att ett införande av företagsbot skulle kunna minska behovet av att införa sanktionsavgifter på nya rättsområden och att i stället kanske vissa av de nu gällande avgiftssystemen skulle kunna avvecklas. (---)

Fakultetsnämnden måste konstatera, att kommissionen, som har föreslagit en allmänt inriktad reaktionsform icke har anvisat något område, där en nu införd sanktionsavgift bör avskaffas, och att den i övrigt icke har undersökt olika sanktionsavgifters konstruktion och funktion i dagens samhälle. Om företagsbot införs, måste man målmedvetet rensa upp i floran av sanktionsavgifter så att risker för sanktionskumulation och flerfaldig rättslig hantering undviks.

Industriförbundet m fl, som fann sig snarare böra betrakta remissen ”som en idéskiss än som ett färdigt förslag”, ansåg att förslaget bröt mot allmänna straffrättsliga principer om personligt ansvar och såg dess förändringar mot ett korporativt ansvar som ett ”kringgående” av dessa principer.⁹ Förbundet framhöll vidare synpunkter liknande dem som anförts av fakultetsnämnderna angående sanktionssystemet som helhet. Man vände sig också mot jämförelserna med utländsk rätt och anmärkte att sådana jämförelser blir ofullständiga om man inte beaktar det ifrågavarande regelsystemet som helhet. Förbundet framhöll i det sammanhanget även, med hänvisning till amerikansk debatt, risken för att det personliga ansvaret hamnar i skymundan om det korporativa ansvaret tillåts breda ut sig.

Från myndighetshåll – om man låter bli att räkna de juridiska fakulteterna dit – verkar principiella invändningar endast ha framkommit från bankinspektionen, som anförde:¹⁰

Enligt bankinspektionens uppfattning innebär kommissionens förslag ett avsteg från gällande rättsprinciper, vilket icke kan accepteras. I själva verket innebär förslaget att i strid med vedertagna

⁹Sammanställningen s 14 f.

¹⁰Sammanställningen s 21.

rättsprinciper straff införs för juridiska personer, vilket i likhet med det gamla objektiva överskottet är oberoende av uppsåt eller vårdslöshet hos företagets ledning. Inspektionen tar alltså avstånd till förslaget av principiella skäl.

Denna kritik riktar sig således mot själva idén med ett ansvar av den typ som föreslogs, i vart fall så länge inte det gällande systemet rensats upp och utvärderats. Det ligger enligt min uppfattning mycket i kritiken i de delar den tar sikte på systemets överskådlighet och den bristande kunskap man har om dess effektivitet. Politiskt sett förelåg dock klara direktiv från riksdagen, som enligt det tidigare nämnda betänkandet från justitieutskottet, inte var nöjd med systemet som det var, utan önskade ytterligare "klandrande" sanktioner av just den föreslagna typen. Det är därför mindre förvånande att den kritiken inte beaktades under det fortsatta lagstiftningsarbetet. När det gäller behovet av den nya sanktionen, i den mån den frågan kan särskiljas från frågorna om sanktionssystemet som helhet, kan man konstatera att en majoritet av remiss instanserna, däribland riksåklagaren, justitiekanslern och tillfrågade domstolar, ansåg att det förelåg ett behov. (Det kan jämföras med remissinstansernas uttalanden angående behovet av en särskild straffbestämelse mot vårdslös rådgivning, där man i större utsträckning ifrågasatte behovet av lagstiftning.)

2.3 Departementsförslaget (lagrådsremissen)

Departementsförslaget följde kommissionens modell med en företagsbot formellt konstruerad som särskild rättsverkan. De grundläggande rekvisiten beskrevs dock på ett nytt sätt.

Kommissionen hade genom kravet på att brottsligheten skall ha medfört eller varit ägnad att medföra ekonomiska fördelar i första hand knutit företagsboten till ekonomisk brottslighet. I departementsförslaget togs denna direkta anknytning bort och ersattes av ett krav på att brottsligheten skall ha inneburit ett *grovtt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med (närings)verksamheten*. Detta motiverades med att utgångspunkten för företagsboten är att den bör rymma ett betydande inslag av klander mot det företag som drabbas och att det då är mera konsekvent att som grundförutsättning ange brottslighetens karaktär. Departementsförslaget kompletterades dessutom med ett mer allmänt rekvisit enligt vilket företagsbot också kunde ådömas om brottsligheten *annars är av allvarligt slag*.

Det är inte helt lätt att bedöma innebörden av dessa justeringar. Å ena sidan framstår bestämmelsen som mer allmänt hållen i departementsförslaget, särskilt genom det sista tillägget, vilket kopplar loss den typiska anknytningen till företagets verksamhet som särskild förutsättning för utdömande av företagsboten. Å andra sidan motiverades ändringarna av en ambi-

tion att klart uttrycka att endast allvarligare former av brottslighet skall kunna medföra företagsbot.¹¹ Departementschefen uttalade också att den ändrade beskrivningen, ”i lagtekniskt hänseende”, av företagsbotens tillämpningsområde inte innebar att han i sak hade någon annan uppfattning än den kommissionen gett uttryck för.¹² Detta uttalande är dock, med hänsyn till de ändå rätt betydande ändringarna i den föreslagna lagtexten, ägnat att förvilla.

I departementsförslaget infördes också uttryckliga ”ansvarsfrihetsregler” som uteslöt användandet av företagsbot *då brottsligheten riktat sig mot näringsidkaren själv, då näringsidkaren gjort vad som skäligen kan krävas för att förebygga brottsligheten* och då det *annars skulle vara uppenbart oskäligt*. Det innehöll också en jämningsregel motsvarande den i kommissionens förslag.

2.4 Lagrådets yttrande

Lagrådets yttrande över förslaget till företagsbot är särpräglat genom att rådets ledamöter inte på någon enda punkt lyckades förena sig om ett gemensamt ställningstagande, man förmådde inte ens formera en majoritet utan de tre ledamöterna har avgivit helt separata yttranden.¹³

Samtliga lagrådets ledamöter uttalade delvis sammanfallande principiella betänkligheter. En ledamot avstyrkte bestämt att

¹¹Prop 1985/86:63 s 32.

¹²Prop s 31.

¹³Lagrådets grundläggande funktion torde vara att från djupet av den svenska rättens källa bedöma framlagda lagförslag. Trovärdigheten och tyngden i denna bedömning påverkas negativt av att lagrådet framträder som tre primadonnor i stället för som ensemble. – Detta var min första reflektion efter att ha tagit del av lagrådets yttranden. Vid närmare betraktande av lagstiftningsärendet som helhet måste jag emellertid medge att den splittrade lagrådsgranskningen faktiskt medfört en mycket utförlig belysning av lagförslaget och att detta i sin tur föranlett en ovanligt omfattande replik från departementschefen vid lagrådsyttrandets anmälade, vari åtskilliga viktiga klargöranden tillkommit. Detta påminner om en ledamot av den engelska högsta domstolen som, tillfrågad om de engelska domarnas mycket personliga framtoning, med avgivande av ideliga särvota, inte innebär en nackdel för rättsbildningen, svarade att det snarare förhöll sig tvärtom: genom att var och en preciserade och motiverade sin ståndpunkt tillfördes rättsbildningen fler argument och fler synpunkter, vilket underlättade ett nyanserat och allsidigt utvecklande av rätten. Det är möjligt att det kunnande och juridiska omdöme som lagrådet representerar utnyttjas bättre om ledamöterna ägnar något mer kraft åt att fördjupa de egna ställningstagandena och något mindre åt att ”snacka ihop sig” – givetvis utan att för den skull undvika att söka enighet när sådan finns inom räckhåll. I det här aktuella ärendet är det mitt intryck att det på åtminstone några (centrala) punkter föreligger så små skillnader mellan två av ledamöternas yttranden att de i dessa delar borde ha avgivits gemensamt.

förslaget skulle läggas till grund för lagstiftning. De två övriga accepterade förslaget huvudsakligen under hänvisning till att den valda konstruktionen var den enda tänkbara om man inom överskådlig tid skulle kunna lösa de problem som den rättspolitiska ambitionen att införa en klandrande sanktionsform mot näringsidkare aktualiserade.

TVå av ledamöterna ansåg vidare att företagsbotens vinsteliminering funktion var tvivelaktig och att ett flertal problem kunde undvikas om botten endast gav en repressiv, bestraffande funktion. Lagrådets ordförande och tillika dess "majoritet" utvecklade detta utförligt¹⁴ och föreslog att vinsteliminering liksom enligt gällande rätt borde ske enligt reglerna om förverkande, varvid företagsboten således kunde bli rent bestraffande. I detta instämde även den ledamot som i första hand avstyrkt förslaget i dess helhet.

Samtliga ledamöter uttalade starka betänkligheter mot att förslaget gjorde det möjligt att i vissa fall bestraffa en fysisk person både som näringsidkare genom företagsbot och som gärningsman enligt "vanliga" straffrättsliga regler. Lagrådets ordförande (ledamoten Paulsson) anförde i den frågan följande:¹⁵

Såsom lagtexten är utformad och som den enligt motiven också är avsedd att tillämpas skall företagsbot emellertid kunna användas även i det fall att en enskild näringsidkare begått brottet och därmed själv drabbas av straff. En sådan ordning innebär att de straffbestämmelser för brott i näringsverksamhet, som är stadgade i en mängd speciallagar och även i brottsbalken och som alltså är avpassade med hänsyn till den brottsliga gärningens beskaffenhet, i vissa fall utökas med en extra straffsanktion för gärningsmannen själv. Något skäl för en sådan generell höjning av straffvärdet för de många typer av brott, som här är i fråga, har inte andragits i remissen. Därtill kommer att en extra repressiv sanktion för den brottslige själv rimligen inte kan betecknas som en särskild rättsverkan av brottet. Lagrådet kan inte biträda den föreslagna regleringen i det hänseende som nu berörts.

Den till förslaget minst kritiske av ledamöterna (ledamoten Jermsten) yttrade:¹⁶

Det remitterade förslaget omfattar bl.a. enskilda näringsidkare. Ett av skälen därtill är att en sådan företagare mycket väl kan driva en verksamhet med både ojämförligt större omfattning och flera anställda än t.ex. ett konkurrerande aktiebolag. Enligt vad som angetts i motiven avses institutet emellertid kunna komma till användning också i fall då företagaren själv är den som har utfört det aktuella brottet och även när han har ådömts, eller kommer att dömas till ett

¹⁴Se prop s 78–81.

¹⁵Prop s 80 f.

¹⁶Prop s 91.

personligt straff härför. Ett beaktansvärt motiv för en sådan ordning är att det t.ex. kan vara fråga om ett fall då någon vinst ännu inte har uppkommit för företaget men väl på goda grunder förväntas uppkomma i framtiden. Av motivuttalandena kan emellertid inte tydligt utläsas att avsikten är att det nya institutet under angivna förhållanden skall tillämpas endast när en ren vinsteliminering kan anses vara påkallad. Om institutet kunde få utnyttjas även i andra nu aktuella fall skulle detta dock innebära att dess funktion plötsligt undergick den fundamentala och inte godtagbara förvandlingen till en för vissa särskilda personer avsedd straffskärpningsregel. Det framstår därför som angeläget att det i varje fall i motiven – för dessa undantagsfall – klart framhålls att en sådan användning av institutet aldrig skall kunna komma i fråga. Enligt min mening bör för övrigt redan i detta sammanhang den frågan ställas om inte en strikt tolkning av den i 36 kap. 7 § andra stycket 2 föreslagna undantagsbestämmelsen – nämligen att näringsidkaren gjort vad som skäligen kan krävas för att förebygga brottsligheten – närmast leder till den slutsatsen att institutet över huvud taget inte är avsett att tillämpas i fall då företagaren själv är den som utfört brottet. Det är således svårt att förstå vad just han 'skäligen' bort göra för avhålla sig från brott.

Den ledamot som bestämt avstyrkte förslaget i dess helhet (ledamoten Mueller) motiverade sitt ställningstagande med anförande av en rad synpunkter och anmärkningar av rättssäkerhetskaraktär. Huvudinvändningen var dock att förslaget med motiv inte erbjöd ett tillräckligt underlag för att bedöma och överblicka alla de situationer där ådömande av företagsbot skulle kunna aktualiseras. Han anförde vidare att det på grundval av materialet inte var möjligt att utläsa vilka förebyggande åtgärder en näringsidkare måste vidta för att undgå företagsbot. I det sammanhanget påpekade han också att den bristfälliga information, som lagförslaget i denna del enligt hans mening gav, negativt skulle påverka dess effektivitet genom att företagare helt enkelt inte kunde veta vilka förebyggande åtgärder lagstiftaren önskade att de skulle vidta. Vidare vände han sig mot det fakultativa inslaget i lagstiftningen som "den dubbla diskretionära prövningen" utgjorde; det utrymme för fritt skön som härvid lämnades domstolarna ansåg han inte tillgodosåga rättssäkerhetens krav.¹⁷

De två ledamöter som ej avstyrkte förslaget föreslog redaktionella förändringar i syfte att klarare framhäva den "skuldprincip" som kravet på att näringsidkaren skall ha underlåtit att göra vad som skäligen kan krävas för att förebygga brottet utgör.

¹⁷Det avstyrkande yttrandet är omfattande och jag gör ej anspråk på att ha återgett det ens sammanfattningsvis; läsaren hänvisas till prop, i första hand s 81–89. – Jfr också Jermstens yttrande i prop s 91, som delvis kan karakteriseras som en polemik mot Mueller.

De förutsatte också att bevisbördan här skulle ligga på åklagaren.

Lagrådets ordförande noterade att situationen vid utdömande av företagsbot kunde te sig olika i olika företagstyper. Om själva brottet begås av en person som själv är företrädare för näringsidkaren, eller av någon som ingår i företagets ledning förelåg, enligt hans mening, inga betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt att ålägga näringsidkaren företagsbot. På samma sätt kunde man se saken om brottet begåtts på uppmaning av sådan person eller med företagsledningens goda minne. Om brottet däremot begåtts utan näringsidkarens vetskap blev läget ett annat.¹⁸

För en sådan händelse innefattar paragrafen en allmän aktsamhetsregel av innehåll att näringsidkaren skall göra vad som skäligen kan krävas för att förebygga sådan brottslighet. Utformningen av lagtexten ger dock föga ledning för bedömande av den närmare innebörden av denna regel för skilda näringsgrenar och för olika situationer. Ej heller ger motiven någon egentlig upplysning i detta hänseende; varken kommissionens betänkande eller remissprotokollet innehåller några belysande exempel annat än i mycket begränsad omfattning. I detta hänseende kan därför tänkas uppstå en betydande osäkerhet om rättsregelns innebörd och vad som till följd av densamma åligger näringsidkaren.

Med detta sammanförde ordföranden det tillägg som gjorts i departementsförslaget, om att inte bara sådan brottslighet som innebär ett *åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förknäpade med verksamheten* skall kunna läggas till grund för företagsbot, utan även *brottslighet som annars är av allvarligt slag*.¹⁹

Innebörden av det uppställda aktsamhetskravet när det gäller att förhindra sådana allmänna brott måste rimligen växla betydligt för olika näringsområden och för olika typer av brott. Vad som kan krävas härvidlag måste framstå som mycket tveksamt både för näringsidkarna själva och för de rättstillämpande domstolarna. Regeln i denna del framstår som alltför diffus till sitt innehåll.

Under hänvisning till detta förordade han att det gjorda tillägget (brottslighet som annars är av allvarligt slag) skulle utgå. Häri instämde ledamoten Mueller i och för sig.

Ledamoten Jermsten förde fram en teori enligt vilken anknytningen mellan det brott som begåtts och den aktuella näringsverksamheten i praktiken måste ligga till grund för vad som skä-

¹⁸Prop s 93, ordförandens kritik ansluter här till vad som utvecklades av den ledamot (Mueller) som helt avstyrkte förslaget.

¹⁹Prop s 93 f.

ligen kan krävas av näringsidkaren i form av brottsförebyggande åtgärder. Med hänsyn till detta samband antog han att brott som "annars är av allvarligt slag" sällan skulle kunna förekomma på sådant sätt att näringsidkaren borde ha kunnat förebygga det. "En tillämpning av ifrågavarande rekvisit synes sålunda kunna komma i fråga endast då någon särskild betingelse förelegat som medfört en inte försumbar risk för brottsligheten."²⁰ Jermsten, som inte gav något exempel på sådan särskild betingelse, trodde att rekvisitets praktiska betydelse "under alla förhållanden" skulle bli "tämligen starkt begränsad".²¹

2.5 Det slutliga departementsförslaget (propositionen)

Departementschefen lät sig övertygas av lagrådets argument angående företagsbotens vinsteliminierande funktion. Han medgav att sanktionen blev mer renodlad och därmed antagligen också mer lätthanterlig i rättstillämpningen om den enbart var bestraffande. En inte obetydlig fördel i det sammanhanget var att man då också slapp den tydliga infekterade frågan om hur ådömd företagsbot skulle hanteras vid näringsidkarens taxering; som straff betraktad kan botten i enlighet med tillämpade principer aldrig bli avdragsgill, vilket det däremot finns goda skäl för att en "vinsteliminering" borde vara. Departementschefen påpekade vidare att företagsbotens klandrande innehåll blir tydligare om den blir av renodlat bestraffande innebörd.

Skälen för att betrakta företagsboten som "särskild rättsverkan" blir naturligtvis svagare när överlappningen i förhållande till förverkandereglererna försvinner. Mycket av det som i lagrådsremissen sagts om beräkning av botens storlek torde också ha blivit inaktuellt genom ändringen.

I övrigt vidhölls förslaget så när som på vissa redaktionella justeringar. Lagrådets kritik bemöttes dock till stora delar ingående.

Inom lagrådet uttrycktes som framgått stor tvekan inför tanken att en enskild näringsidkare skulle kunna dömas både till vanligt straff och till företagsbot. Departementschefen replikerade:²²

Jag vill med anledning av dessa uttalanden först framhålla att det enligt min mening måste vara ett rimligt krav att reglerna blir så utformade att de garanterar en likformig behandling av skilda före-

²⁰Prop s 98.

²¹Prop s 97. Steget från denna uppfattning till ordförandens försiktiga avståndstagande från rekvisitet i fråga synes kort.

²²Prop s 109.

tagsformer. Frågan om företagsbot skall åläggas för brott som begås i näringsverksamhet får med andra ord inte vara beroende av om verksamheten bedrivs av en juridisk person eller av en enskild näringsidkare. Därför förefaller det mig inte möjligt att från tillämpningsområdet generellt undanta det fallet att det aktuella brottet har begåtts av en enskild näringsidkare och att denne i anledning därav dömts till personligt straff. Den enskilde näringsidkaren skulle nämligen i så fall på ett från principiella utgångspunkter svåracceptabelt sätt bli gynnad i förhållande till andra näringsidkare och konkurrenter som bedriver en likartad verksamhet i bolagsform. Dessa skulle ju i en motsvarande situation i realiteten kunna drabbas av både det personliga straffet och företagssanktionen.

Med den utgångspunkt departementschefen hade var problemet svårlost; han påpekade också att lagrådet inte haft särskilt mycket konstruktivt att komma med. Hans inställning var att önskad dubbelbestraffning kunde undvikas genom tillämpande av de jämningsregler förslaget innehöll. Härmed hade man skapat ett underlag för en likformig behandling av olika företagsformer samtidigt som reglerna gav utrymme för en samlad och väl avvägd reaktion på den brottslighet som förekommit.²³ Departementschefen utvecklade sin syn på dessa frågor ytterligare och fann sammanfattningsvis att de skilda synpunkter som härvid kunde anläggas utan svårighet kunde tillgodoses genom den ifrågavarande jämningsregeln.

Man kan till detta göra kommentaren att departementschefens synpunkter ur rättspolitisk synvinkel i och för sig är väl motiverade. Kritiken mot förslaget innebar dock inte att det *omöjliggjorde* en nyanserad bedömning utan att det inte på ett klart sätt *föreskrev* en sådan; genom departementschefens uttalanden är den goda viljan dokumenterad men möjligheten för den enskilde företagaren att förutse hur företagsboten skall tillämpas är fortfarande begränsad. – Här skymtar en principiellt väsentlig skiljelinje i synen på strafflagstiftning. Som jag ser det är det inte tillräckligt att den tillfällige lagstiftaren söker dokumentera sin allmänna välvilja och kanske gå i god för de rättstillämpande organens goda vilja; medborgarens garantier mot godtycklig rättsutövning måste främst och så långt möjligt ligga i lagtextens (klara) utformning. Saken handlar här inte om vad lagstiftare, åklagare och domstolar kan misstänkas vilja göra, utan om vad lagen inte hindrar dem från att göra *om* de skulle vilja.

Också kritiken mot att företagsbot skulle kunna ådömas även vid annan brottslighet "av allvarligt slag" tillbakavisades av departementschefen. Denne verkar ha förstått lagrådet så att endast brott som innebar överträdelser av "utpräglad näringsregle-

²³Prop s 109.

rande författningar” skulle kunna medföra företagsbot. En del av departementschefens argumentering skjuter kanske något över målet. Det finns t ex knappast något som hindrar att ett brottsbalksbrott skulle kunna utgöra ett åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten; det beror på vad det gäller för slags verksamhet.

Departementschefen instämde emellertid i den teori som lanserades av ledamoten Jermsten om att ju längre från det typiska verksamhetsfältet ett brott ligger desto mindre kan man kräva av näringsidkaren i förebyggande syfte. Ser man bestämmelsen som en helhet kan det därmed konstateras att det är ganska väl sörjt för att det skall finnas ett klart samband mellan näringsverksamheten och brottet för att företagsbot skall kunna komma i fråga. Dels finns ju det grundläggande kravet på att brottet skall ha begåtts i näringsverksamhet, dels föreligger kravet på att näringsidkaren med beaktande bl a av den verksamhet som bedrivs skall ha haft anledning att förebygga just den form av brott som begåtts.

Av principiell vikt är dock att departementsförslaget kom att innehålla det öppna rekvisitet ”brott som annars är av allvarligt slag”. Härigenom har lagstiftaren deklarerat att det bör föreligga en allmän skyldighet för näringsidkare att göra vad de kan för att förebygga i vart fall all slags allvarlig brottslighet inom ramen för näringsverksamheten. Sedd ur denna synvinkel är meningsskiljaktigheten mellan lagrådet (ordföranden) och departementschefen av rättspolitisk natur. Det kan förvisso vara svårt att förutse hur långt denna skyldighet sträcker sig, men det skulle också, som departementschefen påpekade,²⁴ kunna uppstå gränsdragningsproblem med den avgränsning lagrådet förordade; från strikt rättssäkerhetssynpunkt föreligger samma problem i bägge fallen. En annan sak är att lagen genom denna utvidgning förlorar sin karaktär av exklusiv åtgärd mot ekonomisk brottslighet; den framstår som en mer vittsyftande kriminalpolitisk reform.

2.6 Riksdagsbehandlingen (utskottet)

De motsättningar som yppats under lagstiftningsärendets gång bestod under utskottsbehandlingen. Flera motioner förelåg, där delar av den tidigare framförda kritiken återkom.

Utskottets majoritet slöt upp kring departementsförslaget. En allmän om än ej särskilt konstruktiv ambition att verka för en stram tolkning av bestämmelserna kan dock skönjas i utskottets utlåtande. Följande mening är därvid representativ.²⁵

²⁴Prop s 111.

²⁵JuU 1985/86:13 s 14; kursiveringarna gjorda av utskottet.

Utskottet vill därjämte särskilt betona att det, som framgår av lagtextens ordalydelse, för att företagsbot skall få åläggas krävs att brottsligheten har inneburit ett åsidosättande som varit *grov* eller också varit av *allvarligt* slag.

Utskottet gjorde också vissa förtydliganden, exempelvis underströks att företagsbot inte skulle innebära någon generell straffskärpning för de enskilda företagarnas del.

Enligt minoritetens reservation var ärendet illa förberett, med tanke på de nya principer som genom förslaget infördes i svensk rätt. Den enskilde kunde ur lagtexten inte hämta tillräcklig vägledning för hur han skulle bete sig för att undgå sanktionen. Minoriteten ansåg att förslaget inte tillgodosåg de elementära rättssäkerhetskraven. Man ifrågasatte inte behovet av skärpta sanktioner mot näringsidkare som sätter sig upp mot samhällets regler, men förordade att detta skulle ske inom ramen för rådande ordning. Härvid föreslogs strängare straff mot näringsidkaren som fysisk person, skärpningar i fråga om förverkande, skadestånd, vite och sanktionsavgifter. — Det förefaller som minoriteten varit beredd att acceptera det mesta utom just det som föreslagits. Med tanke på att minoritetens kritik tog sin utgångspunkt i "de elementära rättssäkerhetskraven" är de alternativa förslagen något förvånande — skulle t ex sanktionsavgifter, som utgår från objektivet ansvar och åläggs i förvaltningsrättsliga former, vara att föredra från rättssäkerhetssynpunkt?

Jag finner det lättare att instämma i den reservation som avgavs av tre ledamöter där det ifrågasätts om det inte vore rimligt att företagsboten gjordes tillämplig "inte bara i fråga om näringsidkare utan även i fråga om organisationer som inte är i egentlig mening näringsidkare men vars verksamhet innefattar ekonomisk förvaltning i mer eller mindre affärsmässiga former". Som ovan påpekats kom företagsbotens näringsreglerande karaktär att försvagas genom att "annan allvarlig brottslighet" fördes in i bilden; det finns knappast några principiella skäl mot att låta den allmänna skyldighet att förebygga brott inom verksamheten, som nu åläggs företagare, omfatta alla slags juridiska personer, t ex arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och idrottsföreningar. Med den utgångspunkt som lagstiftningsärendet startade från ter det sig dock naturligt att denna fråga inte aktualiserades. Men det torde vara ganska okomplicerat och följdriktigt att utvidga företagsbotens tillämpningsområde i denna riktning — självfallet finge man då söka en annan benämning.

3 Den antagna bestämmelsen om företagsbot

Bestämmelserna om företagsbot togs in i 36 kap brottsbalken tillsammans med reglerna om förverkande och annan särskild rättsverkan. Enligt 36 kap 7 § brottsbalken skall företagsbot utdömas

- (1) för brott
- (2) som begåtts i utövningen av näringsverksamhet
- (3a) om brottsligheten har inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten
- (3b) eller om brottsligheten annars är av allvarligt slag
- (4) och näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten.

Företagsbot skall dock inte åläggas om

- brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren
- eller om det annars skulle vara uppenbart oskäligt att ålägga företagsbot.

Den grundläggande förutsättningen för att företagsbot skall kunna komma i fråga är att brott förekommit i näringsverksamheten. Som ovan framgått skall samtliga brottsrekvisit, både subjektivt och objektivt, vara uppfyllda. Denna förutsättning är inte självklar. På andra ställen inom straffrättslig lagstiftning där (annans) ”brott” utgör förutsättning för straffansvar räcker det i princip med att brott objektivt sett kommit till stånd. Det gäller t ex vid medhjälp och anstiftan till brott (23 kap 4 § brottsbalken) samt vid häleri enligt 9 kap 6 och 7 §§ brottsbalken. Av motiven till bestämmelserna om företagsbot framgår dock, som ovan berörts, att subjektiv täckning krävs för att ”brott” i den mening som här gäller skall föreligga.

I realiteten innebär detta att företagsbot vid brott som kräver uppsåt knappast kan komma i fråga annat än då det finns en gärningsman som kan dömas för brottet. Däremot är det tänkbart att oaktamsbrott kan konstateras trots att det inte går att identifiera någon gärningsman.²⁶ Det åligger dock åklagaren att utesluta varje utrymme för alternativa förklaringar till det objektivt sett brottsliga händelseförloppet enligt gängse bevisbörderegler. Som företagsboten har konstruerats torde det endast undantagsvis bli aktuellt att utdöma företagsbot trots att ingen gärningsman kan identifieras.

²⁶Jfr prop s 62 f.

Några större rättssäkerhetsproblem aktualiserar rekvisitet inte. Tvärtom kan man säga att kravet på subjektiv täckning innebär en viss garanti för att företagsbot endast kommer i fråga då ett väl utrett brottsligt händelseförlopp i ett företags verksamhet kan styrkas.

Även kravet på att brottet skall ha ägt rum i näringsverksamhet avgränsar tillämpningsområdet på ett från rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande sätt. Enligt propositionen skall brott anses begånget i näringsverksamhet om gärningen typiskt sett har en klar anknytning till den verksamhet som bedrivs av näringsidkaren.²⁷ "Den springande punkten är", heter det vidare, "brottets och gärningsmannens anknytning till en näringsidkares verksamhet".²⁸

Kravet på att brottet skall utgöra ett åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten anknyter åter till näringsverksamheten; med tanke på de nyss relaterade uttalandena framstår detta rekvisit som något av en förlängning eller precisering i förhållande till kravet på att brottet skall ha ägt rum i näringsverksamhet. I första hand åsyftas här de skyldigheter som följer av näringsreglerande lagstiftning. Men även mer allmänna straffbestämmelser kan naturligtvis appliceras i sammanhanget, som t ex allmänfarliga brott enligt 13 kap brottsbalken. Vad som i övrigt skall avses med "särskilda skyldigheter" som är förenade med verksamheten är, trots den diskussion som förs i förarbetena, inte lätt att säga med bestämdhet innan bestämmelserna kommit i tillämpning.

Den exakta avgränsningen av detta rekvisit är dock av mindre betydelse i och med att det alternativa stadgandet om "brottslighet som annars är av allvarligt slag" intagits. Tillämpningsrådets avgränsning kommer nu i praktiken i stället att bestämmas utifrån tre utgångspunkter, nämligen *hur allvarlig brottsligheten är, dess förhållande till verksamheten samt vilka krav som kan ställas på att den borde kunnat förutses och förebyggas*. Dessa tre "rekvisit" står i en något komplicerad relation till varandra. Bedömningen av brottslighetens allvarlighet och dess förhållande till näringsverksamheten hänger samman.

Punkten 1 i bestämmelsen (p 3 a och b ovan) får läsas som ett rekvisit, där brottslighet av allvarligt slag utgör den yttre ramen och brott som innebär ett åsidosättande av näringsidkarens särskilda skyldigheter utgör ett särfall inom denna ram. Av formuleringen framgår att det även i detta särfall skall röra sig om brottslighet av allvarligt slag (jfr lagtextens "annars är av allvarligt slag"; det finns för övrigt i motiven gott om uttalanden

²⁷Prop s 63.

²⁸A st.

som understryker att endast allvarlig brottslighet skall kunna aktualisera företagsbot). Bestämmelsen antyder dock samtidigt att alla brott som innebär grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som åvilar näringsidkare skall anses som allvarliga; den kan härvidlag förstås som ett slags presumption eller utgångspunkt för bedömningen. Det ligger nära till hands att förstå bestämmelsen så att företagsbot skall utdömas antingen då näringsidkare grovt åsidosatt de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller då det föreligger någon annan omständighet som gör att brottsligheten måste bedömas vara av allvarligt slag.

Frågan är om man inte också måste tolka stadgandet i denna del så, att ett från straffskalesynpunkt sett mindre allvarligt brott kan medföra företagsbot om det utgör ett grovt åsidosättande av näringsidkares särskilda skyldigheter medan det för att föranleda företagsbot för brott som "annars är av allvarligt slag" måste krävas ett med samma måttstock mätt grövre brott. Eller med andra ord: ju närmare brottet är knutet till näringsidkarens åligganden som näringsidkare desto lägre blir tröskeln för hur allvarliga brott som kan föranleda företagsbot. Därmed skulle det i praktiken finnas ett krav på att endast brott som generellt sett är av allvarligt slag kan föranleda företagsbot om det inte samtidigt utgör ett grovt åsidosättande av näringsidkarens åligganden etc.

Det sagda kräver ett exempel. Antag att en speditiionsfirmas chaufförer regelmässigt ägnar sig åt att föra med sig en tredubbel ranson av tullfri sprit och tobak för egen räkning var gång de kommer hem efter utlandstransporter. Antag också att företagsledningen känner till detta men låter det passera. Detta fall aktualiserar inte näringsidkares särskilda skyldigheter. Kan det i stället sägas vara brottslighet som annars är av allvarligt slag? Som jag tolkar bestämmelsen är denna brottslighet inte i sig tillräckligt allvarlig för att kunna anses som just "allvarlig". Om däremot speditiionsfirman ägnat sig åt ett motsvarande "småfusk" avseende förtullningen av det gods som transporteras som led i verksamheten bör det kunna anses som ett grovt åsidosättande av firmans särskilda skyldigheter etc trots att det kan sägas vara brottslighet på samma nivå.

Med en travestering av skadeståndsrättslig terminologi skulle man kunna säga att ju mer ett handlande ligger i verksamhetens riktning (typiskt sett) desto större blir det näringsidkarens ansvar som kan utkrävas genom företagsbot. Företagsbotens tillämpningsområde skulle därmed vara beroende dels av brottslighetens allvar, dels av de brottsliga handlingarnas förhållande till den bedrivna verksamheten i nyss angivet hänseende. Dessa två faktorer står i relation till varandra: ju allvarligare brottslighet, desto lägre krav på anknytning till verksamheten och vice versa.

Av motivuttalanden har det klart framgått att de krav man kan ställa på näringsidkaren, att han skall *förhindra brottslighet i sin verksamhet*, får ställas olika höga beroende på hur nära den ifrågavarande brottsligheten ansluter till den verksamhet näringsidkaren bedriver (jfr den ovan refererade, från lagrådet här rörande teorin, i vilken såväl departementschefen som utskottet instämde²⁹). En relativt sträng aktsamhetsbedömning skall göras beträffande näringsidkarens "särskilda skyldigheter" medan bedömningen skall vara mer generös när det gäller brott som i och för sig kommit att begås inom verksamhetens ramar men vilka utgjorts av handlingar som inte har något med verksamheten att göra (som t ex chaufförernas privata smugglande i exemplet ovan). Det rör sig alltså här återigen om en relativ bedömning.

4 Avslutande anmärkningar

Lagstiftningen om företagsbot innebär att ett steg i en utveckling mot ett objektivt, korporativt straffansvar tagits. Det har under lång tid funnits en strävan i svensk rättspolitik att åstadkomma något i denna riktning. Mot den bakgrunden var det på tiden att något till sist gjordes. Som ovan framgått återspeglas denna principiella inställning inom en rad instanser, från riksdag och remissinstanser till lagrådet. Det finns alltså anledning att se positivt på den nya sanktionen eller att åtminstone acceptera att någonting av det här slaget förr eller senare ändå kommer att få en plats inom det straffrättsliga sanktionssystemet.

Det bör framhållas att det sedan länge funnits en viss rättsutveckling av ett "företagaransvar" i svensk straffrätt.³⁰ En utveckling av den nya sanktionsformen i rättspraxis torde med fördel kunna anknyta till den rättssyn angående företagares ansvar för den bedrivna verksamhetens lagenlighet som därvid successivt vuxit fram. Genom att det där redan finns en viss normstruktur att knyta an till minskar de farhågor man kan hysa från rättssäkerhetssynpunkt något. Detta gäller särskilt frågorna om vad som skall anses höra till näringsidkarens skyldigheter och – i än högre grad – vad som bör krävas av näringsidkaren för att förebygga brottslighet (i form av organisation, delegation, kontroll etc).

²⁹Prop s 112, JuU 1985/86:13 s 15.

³⁰Jfr särskilt Hans Thornstedts skrifter, Om företagaransvar (1948), Företagarens straffansvar (1976), Straffrättsligt ansvar inom näringslivet i Sverige (i Lov og Frihet, Festskrift till Johs. Andenaes 1982 samt också Axberger, Tryckfrihetens gränser (1984) s 137 ff och 148 ff. Se även de betänkanden som anförts i texten ovan.

Den nya lagen innehåller inslag som kan kritiseras från rättssäkerhetssynpunkt; jag vill här särskilt hänvisa till meningsutbytet mellan lagrådets ledamöter och departementschefen (jfr ovan, med hänvisningar). Det finns således diskretionära inslag som kommit att ge den nya sanktionsformens tillämpningsområde något vaga konturer på vissa ställen. När det gäller införandet av principiellt nya institut i strafflagen är det emellertid en oundviklig konsekvens att viss rättsosäkerhet uppkommer. Behovet av att dirigera rättsutvecklingen i den aktuella riktningen är på detta område dock så klart att det ändå varit befogat att ta steget – till detta pris. Om de från rättssäkerhetssynpunkt kritiserade bristerna även mot den bakgrunden är alltför betydande får framtiden utvisa. – I enlighet med den allmänna tes jag drivit i denna studie är det dock långtifrån säkert att detta visar sig genom ett överdrivet åberopande och tillämpande av den nya sanktionslagen. Det kan också visa sig genom att den inte åberopas och tillämpas alls, nämligen av det skälet att diffusa/rättssäkra regler också är otjänliga som direktiv för lagstiftaren att styra rättstillämpande organ som är mer vana att bli styrda än att själva utveckla rätten.

5 Post scriptum: Har företagsboten kommit till användning? Redovisning av en enkel enkätundersökning

De nya bestämmelserna om företagsbot trädde i kraft den 1 juli 1986 (ett år senare än rådgivarlagen). Under våren 1988 utförde jag en anspråkslös enkät angående användandet av den nya sanktionen i praxis. Detta skedde genom att en förfrågan utsändes till de på ekonomisk brottslighet specialiserade åklagarmyndigheterna (sammanlagt 17 åklagarmyndigheter).³¹

När enkäten besvarades hade lagen varit i kraft i knappt två år (21 månader). Den fråga som ställdes var om det, enligt vad som var bekant vid myndigheten, hänt att någon åklagare där framställt yrkande om företagsbot i något mål någon gång. Samtliga myndigheter besvarade frågan nekande.

Såvitt jag kunnat utröna har det alltså ännu inte inträffat att den nya sanktionen använts, eller ens påyrkats. Viss osäkerhet vidlåder givetvis denna slutsats – det kan ha förekommit ensstaka fall där företagsboten aktualiserats. Men att man inte kan

³¹Enkäten sändes ut den 28 mars 1988 och besvarades under april. Enkätens utseende framgår av en bilaga till denna studie.

tala om någon större genomslagskraft verkar uppenbart.³² Liksom beträffande rådgivarlagen måste man här principiellt reservera sig för den avskräckande genomslagskraft sanktionen teoretiskt sett kan ha medfört; att en lag inte tillämpas betyder inte utan vidare att den saknar betydelse.

³²Inom departementet hade man möjligen inte heller några överdrivna förväntningar om reformens betydelse. I samband med dess genomförande uttalade justitiedepartementets dåvarande rättschef vid ett seminarium följande:

"Från vissa håll har sagts att den nya lagstiftningen skulle alldeles sakna praktisk betydelse. På andra håll har det sagts att det skulle vara en revolutionerande nyskapelse. Dessa åsikter synes motstridiga. Antingen är det en revolution eller också har det ingen praktisk betydelse eller också är det något mitt emellan. Personligen tror jag att om detta nya institut nu blir antaget av riksdagen, kommer det att användas ibland men inte särskilt ofta. Jag tror att det kanske blir fråga om en gång vartannat år eller en gång om året eller något sådant." (Se Johan Munck i Rättssfondens skrift Ekonomisk brottslighet och rättssäkerhet, Stockholm 1986, s 146.)

Kapitel VI.

S k EKO-domstolar

1 Bakgrund

Det sägs ibland att vi som ett resultat av lagstiftningskampen mot EKO-brotten fått särskilda EKO-domstolar. Men det är nog att överdriva innebörden i de begränsade ändringarna i rättegångsbalken som föranleddes av propositionen (1984/85:178) om domstolarna och eko-brotten m m. Några nya domstolar har inte införts. Vad reformen innebar var dels att rätten i vissa brottmål får förstärkas med en expert, dels att företrädesvis vissa av landets tingsrätter skulle handlägga större mål med anknytning till ekonomisk brottslighet.

Trots att förändringen var av begränsad räckvidd, sedd från juridisk synpunkt, var den omstridd – delvis genomfördes den i strid mot en majoritet av remissanstansernas och lagrådets uppfattning.

2 Reformens innebörd

Införandet av ”eko-domstolar” innebar två saker.

För det första infördes en bestämmelse i rättegångsbalken¹ som säger att vissa tingsrätter företrädesvis skall pröva de ”vidlyftiga eller annars särskilt krävande mål om allmänt åtal i vilka bedömningen av ekonomiska eller skatterättsliga förhållanden har väsentlig betydelse”. Regeringen bestämmer vilka tingsrätter som skall höra till denna krets.²

En mindre del av landets tingsrätter blev därmed särskilt kvalificerade som ”eko-domstolar”, dvs de fick behörighet att handlägga mål av den nämnda typen. Lagtexten anger inte vem som skall avgöra om ett mål är sådant att endast en kvalificerad tingsrätt får ta målet. Men av motiven och regleringen i övrigt

¹1 kap 7 §.

²Se förordning 1985:401, där 13 av landets 100 tingsrätter angivits som behöriga.

framgår att det är åklagaren, som när han inger stämningsansökan, kan välja att styra målet till en sådan tingsrätt.³

De "behöriga" tingsrätterna äger inte några formella kvalifikationer i utgångsläget som gör dem mer lämpade än andra att ta hand om målen i fråga. Tanken var dock att domare vid dessa tingsrätter skulle få utbildning i form av påbyggnadskurser och liknande (vilket också skett). Dessutom var tanken att dessa domstolar så småningom skulle få särskild erfarenhet av sådana mål genom att de koncentrerades dit.

För det andra gavs de "behöriga" domstolarna möjlighet att i vissa mål förstärka rättens sammansättning med en expert – antingen ekonomisk expert eller skatterättslig expert.⁴ I denna mening kom dessa domstolar också formellt i en särställning i förhållande till "icke behöriga".⁵ Som ekonomiska experter har man i första hand tänkt sig att kvalificerade revisorer skall kunna anlitas. Skatterättslig expertis skall rekryteras från förvaltningsdomstolarna (domare vid länsrätt och kammarrätt).⁶

Experterna ingår i rätten som fullvärdiga ledamöter. De har inflytande och rösträtt i alla frågor – alltså även angående exempelvis eventuella åtalspunkter som inte rör ekonomiska brott och i påföljdsfrågor.

Syftet med förändringarna var att förstärka domstolarnas kompetens. Stora resurser hade tidigare satsats på inrättandet av "eko-rotlar" inom polisväsendet och motsvarande specialisering inom åklagarväsendet. Genom utbildning, personalförstärkning och organisatoriska förändringar sökte man skapa slagkraftiga enheter i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.⁷ Däremot

³I ett redan instämt mål kan en tingsrätt som inte är "eko-domstol" få målet överflyttat till en sådan domstol. Det finns dock inget krav på "icke behöriga" tingsrätter att göra en sådan prövning.

⁴Se 1 kap 8 § rättegångsbalken.

⁵En "vanlig" tingsrätt kan alltså i och för sig ta ett mål av det slag som lagstiftningen gäller, men den kan inte anlita expert.

⁶Ett femtiotal experter förordnades av regeringen från den 1 juli 1985, varvid regeringen även aviserade att fler experter skulle komma att utses (se domstolsverkets rapport DV Rapport 1987:6, bilaga 8).

⁷Jfr prop 1984/85:178 s 11; även JuU 1984/85:39, s 9: "För att de gjorda insatserna skall få avsedd verkan krävs det emellertid att hela det rättsliga förfarandet i mål om sådana brott är ändamålsenligt utformat; ettvar av de olika leden – polis, åklagare, domstol – måste tillföras resurser, kompetens, erfarenhet m.m. som svarar mot de andra ledens och som i samspel verkar för en effektiv brottsbekämpning". – Domstolarna inräknas alltså tillsammans med polis och åklagare bland de brottsbekämpande organen. Att domstolarna är en del av förvaltningen snarare än en självständig makt synes vara självklart för utskottet. Se vidare avsnitt 5.3 nedan.

hade domstolsorganisationen inte berörts.⁸ Avsikten med denna reform var att inkludera domstolarna i detta större sammanhang. En framskymtande tanke är att det inte är meningsfullt att förstärka polis- och åklagarsidan om inte domstolarna har den erforderliga kompetensen.

Ett sätt att förstärka kompetensen är *utbildning*. Här pågår naturligtvis en kontinuerlig verksamhet, säkerligen inte minst genom självstudier. Det är inget som berörs av denna lagstiftning.

Kompetensen kan också förstärkas genom *organisatoriska förändringar*, t ex skapande av *specialiserade enheter*. Skälen till att man nu koncentrerat de här aktuella målen till vissa tingsrätter borde rimligen ligga här, i första hand åtminstone.

Tanken på att dela upp landets tingsrätter i sådana som var behöriga att döma i dessa mål och sådana som inte var det, utsattes emellertid för stark kritik från många håll (se nedan). Önskemålet om koncentration kom sedan att motiveras på ett något annorlunda sätt. Det framhölls i propositionen att koncentration av de mål där experter skulle medverka var önskvärd. Detta med tanke dels på att samspelet mellan den lagfarne ledamoten och experten krävde att den lagfarne ledamoten hade erfarenhet och kunskaper från området (dvs att denne redan är särskilt kompetent för detta slags mål), dels på att experterna för att fylla sin funktion väl måste tjänstgöra relativt regelbundet.⁹

Trots att dessa anmärkningar är relevanta i och för sig verkar det rimligt att utgå från att det primära syftet varit att genom koncentration kunna genomföra en kompetenshöjning genom riktade utbildningsinsatser och möjlighet att ta till vara den kompetens som erfarenhet av de aktuella målen ger. Det skulle alltså vara ett effektivitetstänkande som ligger bakom reformen i denna del. Detta slags effektivitet står inte på något sätt i strid med rättssäkerhetsintressen, snarare tvärtom.

Ett tredje sätt att förstärka kompetensen är att hämta in *kunskap utifrån*. Det är det man gör när man tillåter domstolarna att ad hoc förstärka *rättens sammansättning* med experter i vissa slags mål. Det uppenbara syftet är att sammantaget öka rättens möjlighet att sätta sig in i processmaterialet, tillgodogöra sig parternas argument samt analysera, bedöma och avgöra målet.

⁸Vissa tingsrätter torde emellertid på ett tidigt stadium ha anpassat sig till särskilt skattemålen. Stockholms tingsrätt inrättade redan på sjuttioalet en avdelning för mål rörande ekonomisk brottslighet – även om det inte kallades så då – där domare från förvaltningsdomstolar knöts till tingsrätten. Jfr även Nils Olof Wentz särskilda yttrande i rättegångsutredningens betänkande Ds Ju 1984:1, där han pekar på de praktiska möjligheterna att anpassa domstolarnas kompetens vid bedömandet av skatterättsliga frågor i brottmål.

⁹Se prop s 26 och 60 och utskottsbetänkandet där det talas om "en reform där koncentration av målen till vissa domstolar motiveras huvudsakligen av att experter skall medverka i dömandet" (s 13).

3 Diskussion och kritik i principfrågan

3.1 Allmänt

Det verkar ha rått någorlunda enighet om att domstolarnas kompetens kunde behöva förstärkas på detta område.¹⁰ Det faller sig för övrigt naturligt att ställa sig positiv till tanken att ge domstolarna ökad kompetens. Det som kan vara kontroversiellt är hur denna tanke bäst förverkligas. Invändningarna mot de föreslagna ändringarna var tekniska, dvs man ifrågasatte medlen och de juridiskt-tekniska lösningar som lades fram.

En stor mängd invändningar och synpunkter framfördes under ärendets gång. I detta sammanhang skall bara mer generella och principiella frågor tas upp.¹¹

3.2 Medverkan av expertledamöter

Förslaget om att i de mål som diskuterades förstärka domstolarnas kompetens genom att knyta experter till rätten som ledamöter bemöttes på de flesta håll i princip positivt. En återkommande reservation var dock att experter kan behövas också i andra typer av mål, t ex rörande databrott och miljöbrott.¹²

Kunskap i speciella frågor, som är av betydelse för ett måls avgörande, kan tillföras domstolen genom sakkunnigbevisning, dvs att experter avger utlåtanden eller hörs inför rätten. I exempelvis ett mål om bokföringsbrott kan en revisor (eller flera) höras vid huvudförhandling angående vad som är god bokföringssed etc.

En invändning som restes mot expertmedverkan i detta sammanhang går ut på att behovet av specialkunskap kan tillgodoses genom sakkunnigbevisning i stället. Fördelen med detta alternativ är att specialkunskapen tillförs rätten öppet inför parterna, vilka därmed får möjlighet att argumentera kring den information som den sakkunnige lämnar. När specialkunskapen i stället tillförs rätten internt, bakom stängda dörrar och över parternas huvuden, uppstår en risk för att expertens sakkunskap

¹⁰Jfr prop s 15 och 74.

¹¹För en närmare redovisning av remisskritiken, se bilaga till prop, s 74 ff.

¹²Se t ex justitieutskottets minoritet, som – med hänvisning till att behovet av experter var generellt – ansåg att frågan om expertmedverkan också borde övervägas generellt i samband med rättegångsutredningens arbete (JuU 1984/85:39 s 17).

inte granskas tillräckligt väl och att rättens övriga ledamöter okritiskt tar till sig denna.¹³

Mot detta kan man hävda att denna risk alltid föreligger, dvs att en domare – jurist eller nämndeman – tar till ett eget vetande under överläggningen och lägger det till grund för sitt ställningstagande utan att han konfronterat parterna med det. Det finns vidare ett remedium i form av möjligheten till överprövning, eftersom man får förutsätta att den ”nya” informationen redovisas i domskälen.

Sakkunnigbevisning har den svagheten att rätten inte har tillgång till den sakkunnige under överläggningen. I den meningen kan sakkunnigbevisning inte ersätta en expert av det slag som förslaget avsåg. Det är alltså inte helt korrekt att säga att experter kan ersättas av sakkunniga. Däremot kan man kanske ifrågasätta vad en expert egentligen kan tillföra under en överläggning, som inte rättens ledamöter genom egna frågor skulle kunna utröna under förhandlingen – och då inför parterna.

Frågan är dock om jämförelsen med sakkunniga egentligen är särskilt relevant. Syftet med att låta en expert ingå i rätten måste ju rimligen ha varit att *påverka själva domsfunktionen*, inte bara att tillföra information (benämningen expert är något missvisande – expertledamot, sakkunnigdomare eller liknande skulle bättre svara mot den rättsliga funktionen). Vad som eftersträfvats måste alltså också ha varit att tillföra normativ kraft och kompetens.¹⁴ Om det bara rört sig om att ge rätten tillgång till viss kunskap hade sakkunniginstitutet räckt.¹⁵ Även om invändningarna beträffande sakkunnigbevisningens möjligheter således inte var helt träffande visade de emellertid – genom att de inte beaktades – att syftet med expertmedverkan var något mer än enbart en fråga om inhämtande av fakta.

En principiellt viktig invändning mot expertmedverkan gällde *skillnaden mellan olika slags expertis*. Den innebär att man kan acceptera experter som tillför icke-juridisk kunskap, men att det är onödigt och principvidrigt att genom ”experter” tillföra rätten *rättslig* kunskap.¹⁶ Enligt denna uppfattning bör inte domare knytas till rätten som ”skatteexperter”; om en domstol ställs inför rättsproblem bör de lösas inom domstolen. På ett generellt plan måste alla domstolar ha en beredskap i form av utbildning

¹³Dessa farhågor återkommer i domstolarnas svar i den enkät domstolsverket låtit utföra i samband med en utvärdering av reformen (se DV Rapport 1987:6 s 39. Rapporten behandlas nedan).

¹⁴Jfr också rättegångsutredningens påpekanden om att experten kan behövas för att stärka rätten i dess processledande funktion, Ds Ju 1984:1 s 18 f.

¹⁵Alternativt hade en expert kunnat knytas till rätten utan att vara ledamot, vilket förekommer på andra rättsområden, se Ds Ju 1984:1 s 35.

¹⁶Se närmare sakkunnige ledamoten Wentz särskilda yttrande i Ds Ju 1984:1; utredningsmajoriteten argumenterar i en annan riktning, se bet s 20 ff.

och viss specialisering bland domarna; i det enskilda fallet kan domaren bli tvungen att läsa in sig på vissa frågor – något som ingår som ett normalt inslag i verksamheten.

Denna principinvändning har stor räckvidd. Den innebär bl a indirekt att juridiken, själva rätten, inte får bli alltför komplex, inte så komplicerad att till och med en ordinarie och betrodd domare skall anses behöva "experter" för att uttolka den. Detta gäller särskilt i brottmål. Det har att göra med legalitet och rättssäkerhet – bl a möjlighet att följa och kontrollera de resonemang som leder till dom. Det har också att göra med det nära samband som i brottmål måste råda mellan dom och allmän rättsuppfattning. – Denna principiella innebörd i motståndet mot "rättsliga experter" inom rätten kommer igen i motståndet mot särskilda domstolar för vissa brottmål. (Det bör observeras att skillnaden gentemot tryckfrihetsmål är fundamental – där tillför man ju lekmän, inte experter.)

Men invändningen vann alltså inte gehör. Rättegångsutredningen argumenterade utförligt för en möjlighet att anlita just skatterättslig expertis.¹⁷ Det anförda huvudskälet var att skattejuridiken står i en särställning när det gäller omfattning, komplexitet och ständig omvandling.

För egen del anser jag att rättegångsutredningens argumentation leder vilse. Argumenten om skattejuridikens svårtillgänglighet träffar inte riktigt målet. Att skattejuridiken är komplicerad innebär inte nödvändigtvis att brottmål rörande skattebrott är i motsvarande grad komplicerade. (I en enkät som domstolsverket numera gjort, där det visat sig att skatteexpert enligt förslaget anlåtats i mycket liten utsträckning, har som förklaring till detta bl a anförts att skattebrottsmålen som regel inte är särskilt svåra, DV Rapport 1987:6 s 42.)

Skattebrottslagen är okomplicerad, den bygger huvudsakligen på att man skall pröva om den skattskyldige uppsåtligen eller av grov oakt-samhet lämnat oriktiga uppgifter till grund för beskattningen. En förutsättning för fällande dom är att uppgiften lett till eller kunnat leda till oriktig beskattning, dvs att en skattepliktig inkomst inte beskattats. Att skatteplikt förelegat är en objektiv förutsättning för straffansvar. För detta har åklagaren bevisbördan och rättens uppgift är att avgöra om åklagaren förebringat tillräcklig bevisning. Det bör inte behövas någon skatterättslig expertis för att avgöra en sådan sak. Skattejuridikens komplexitet medför alltså inte utan vidare att brottmål om skattebedrägeri är komplicerade.

I själva verket är det så att man i brottmålet har ett helt annat sätt att se på den skattskyldiges rättigheter och plikter, t ex genom kraven på uppsåtligt/oaktsamt handlande, verkan av rättsvillfarelse, bevisbördans placering vid kvittningsinvändningar m m. Många gånger håller

¹⁷Se betänkandet, Ds Ju 1984:1, s 20 ff.

inte en skatterättsligt grundad anmälan om misstänkt skattebrott för en straffrättslig prövning, vilket kan betyda att tvångsåtgärder vidtagits i onödan. Mot den bakgrunden skulle man kunna hävda att det från rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkt är lika angeläget att utbilda taxeringsindententer m fl i straffrätt som att förse de allmänna domstolarna med skatterättsexperter som bisittare.

För övrigt tror jag att rättegångsutredningen underskattar dagens genomsnittsjurists skatterättsliga kunnande. Skatterätten är numera en ganska dominerande del av juristutbildningen. Skatterna har generellt så stor betydelse i samhällslivet att snart sagt varje rättslig fråga har skatterättsliga aspekter, som det hör till den rättsliga allmänbildningen att känna till. Att betrakta denna del av rätten som en isolerad del vilken kräver särskild kompetens i förhållande till andra rättsområden framstår som föråldrat.

3.3 Koncentrationen av mål till vissa tingsrätter

Önskemålet om expertmedverkan delades av många bedömare – en majoritet av remissinstanserna tillstyrkte det, rättegångsutredningen var i princip positiv, lagrådet fann förslaget välgrundat, justitieutskottets majoritet tillstyrkte det och även utskottsminoriteten var i princip för idén.

På motsvarande sätt kan man säga att opinionen var negativ till tanken att koncentrera vissa mål till vissa tingsrätter. Rättegångsutredningen ville inte föreslå en sådan ordning¹⁸, lagförslaget avstyrktes av en majoritet av remissinstanserna och lagrådet ansåg sig inte kunna tillstyrka det. Man kan alltså säga att riksdagen drev igenom detta förslag i en betydande motvind – något som är relativt ovanligt när det gäller rättstekniska frågor av detta slag.

Det avgörande argumentet mot koncentrationen till vissa domstolar var och är att man motsätter sig att olika domstolar skall ha olika kompetens – delas in i "A- och B-lag".¹⁹ Visserligen har tingsrätterna redan tidigare skilda funktioner; alla tingsrätter är inte fastighetsdomstol, får inte döma i sjörättsmål

¹⁸Utredningen diskuterade frågan grundligt (se bet s 55–68) och kom fram till att det inte var sakligt motiverat att göra sådana principiella avsteg från den gällande processordningen som förslaget om koncentration av de aktuella målen innebar. "Enligt vår mening bildar målen om ekonomisk brottslighet ... inte någon målkategori som tveklöst kräver att målen koncentreras till ett fåtal domstolar. Det finns andra målkategorier beträffande vilka skälen för en särbehandling är starkare. Skillnaden är främst att målen om ekonomisk brottslighet just nu står i centrum för debatten och får lagstiftarens intresse" (bet s 67).

¹⁹Uttrycksättet förekommer bl a i Ds Ju 1984:1 s 63 och lagrådsyttrandet, prop 1984/85:178 s 55 f.

etc.²⁰ Däremot har det inte funnits, med ett undantag, någon begränsning för landets ca 100 tingsrätter när det gäller brottmål.²¹ I den meningen är "EKO-domstolarna" en unik företeelse inom det svenska rättsväsendet.²²

Exakt varför det enligt kritikerna är betänkligt att dela in domstolarna på detta sätt är svårare att ange.²³ Ett skäl verkar vara att man vill se alla tingsrätter som likvärdiga och likställda. Såvitt jag förstår är detta i sin tur grundat på att allmänheten måste kunna ha samma förtroende för alla tingsrätter och inte tro att vissa helt enkelt dömer och handlägger målen sämre än andra. Det är lätt att instämma i en sådan principiell grundsyn, nämligen att man bör eftersträva att alla tingsrätter formellt och materiellt står på samma nivå. Men att vissa slags mål styrs till en begränsad del av tingsrätterna medför inte automatiskt ett avsteg från denna strävan.

Om koncentrationen sker av praktiska skäl behöver inte föreställningen om en gradering uppkomma. Om de olika tingsrätternas kompetenser blir alltför diversifierad – inklusive civilmålen – ligger det i och för sig en fara i att fortsätta "ge åt dem som redan har". I den meningen kan man så småningom nå en gräns där tingsrätterna framstår som graderade (kanske är den redan nådd). Detta skulle kunna undvikas genom ett spridande av gracerna (jfr rättegångsutredningen, som talar om en möjlig "interregional differentiering", se utredningens betänkande,

²⁰Se Christer Runes sammanställning av en-, två-, tre-, fyr- och femstjärniga tingsrätter i Rättsfondens skrift Ekonomisk brottslighet och rättssäkerhet, Sthlm 1986, s 96.

²¹Undantaget är tryckfrihetsmål, som i första hand avgörs av en ren lekmanjury. Sådan jury finns bara knuten till vissa tingsrätter, i princip "tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelse har sitt säte" (12 kap 1 § tryckfrihetsförordningen). Det är inte så lätt att avgöra vilket skälet till denna "koncentration" är. Med tanke på att antalet huvudförhandlingar i tryckfrihetsmål är få – 10 till 20 om året i hela landet – kan man säga att det i vart fall finns starka praktiska skäl att inte hålla beredskap för detta slags mål vid alla tingsrätter. Koncentrationen är däremot inte ett uttryck för att dessa domstolar anses ha särskild rättslig kompetens. Tvärtom är det ju så att tryckfrihetsprocessen bygger på ett i förhållande till andra brottmål utökat lekmannainflytande.

²²De är unika både i den meningen att de är resultat av en indelning av landets tingsrätter när det gäller rätten att döma i brottmål och genom att experter får användas. Jfr rättegångsutredningen: "Det kan förefalla självklart att det inte föreligger några principiella hinder mot en expertmedverkan i målen om ekonomisk brottslighet, eftersom experter redan nu medverkar i domstolarna i så många andra typer av mål. Emellertid finns det i Sverige knappast några exempel på att andra än lagfarna allmändomare och nämndemän prövar brottmålsfrågor" (Ds Ju 1984:1 s 36).

Det är förvånande att lagstiftaren i propositionen så envist argumenterar mot kritiken genom att hänvisa till att det finns specialdomstolar när det gäller vattenmål, patenträtt, sjörätt m m (se t ex bemötandet av lagrådets synpunkter, prop 1984/85:178 s 60); det är ju så uppenbart att kritiken i första hand gäller införandet av specialdomstolar i *brottmål*.

²³Argumenten är något svårångade, se framställningen i Ds Ju 1984:1 s 55–68.

Ds Ju 1984:1, s 63 f). Sker koncentrationen däremot med motivering att de behöriga tingsrätterna redan i utgångsläget anses bättre skickade att handlägga och döma i vidlyftiga mål om ekonomisk brottslighet är den ett uttryck för ett slags diskriminering. Någon sådan motivering framfördes inte uttryckligen för förslaget, men det ligger kanske nära till hands att läsa detta "mellan raderna", särskilt för den som tjänstgör på en "icke behörig" tingsrätt. Se vidare nedan angående lagrådets påpekande.

Den uttryckligt framförda motiveringen var att expertmedverkan förutsatte en viss koncentration, dels av praktiska skäl, dels för att experterna skulle få tjänstgöra så ofta att de blev "varma i kläderna" och fick erforderlig erfarenhet. Ett ytterligare skäl var rimligen att kompetens och erfarenhet skulle kunna tas till vara på ett bättre sätt om målen koncentrerades (det framgår om inte annat av att även mål där experter inte deltar skall kunna styras till de "behöriga" domstolarna). Inget av dessa skäl medför i och för sig att de aktuella tingsrätterna skall behöva betraktas som något slags A-lag bland domstolar.

Lagrådet framhöll emellertid att "uppdelningen av mål mellan tingsrätterna gjorts beroende av hur omfattande eller svårt målet är". Denna uppdelning innebar enligt lagrådet ett ingrepp av betydande principiell räckvidd i vår rättsordning: "En klyvning av målen efter sådana kriterier kan lätt leda till uppfattningen att somliga tingsrätter är av högre kvalitet än andra".²⁴

Detta är naturligtvis en öm punkt. Skälet till att "eko-målen" kvalificerades på detta sätt var att definitionen på ekonomisk brottslighet (EKO-brott) var otjänlig i ett juridiskt sammanhang, den saknar tillräcklig precision (och dess användande skulle leda till mycket få mål, enligt vad som redan då trots allt kunde förutses). Man övervägde att i stället använda vissa brottstyper som kriterium. En sådan lösning hade tagit udden av den kritik som lagrådet förde fram, eftersom det varit en indelning i juridiska måltyper utan bäring på målens omfattning och svårighet. Den förkastades dock – på goda grunder – som mindre lämplig; den skulle bl a leda till att "enkla" mål rörande de aktuella brotten handlades i den kvalificerade formen.²⁵

Men när den rättsliga indelningen nu blev den blev kvarstår alltså lagrådets synpunkter och kritik. Departementschefen replikerade i sin anmälan av lagrådsyttrandet med att upprepa att expertmedverkan förutsatte en koncentration av målen.²⁶

²⁴Prop 1984/85:178 s 55 ff.

²⁵Jfr prop s 13 f.

²⁶Det kan nämnas att rättegångsutredningen resonerade på ett helt annat sätt beträffande sambandet mellan expertmedverkan och koncentration. Enligt utredningen uppstod fördelarna med specialiserade domstolar i de fall då experter inte skall ingå i rätten (Ds Ju 1984:1 s 55). Man synes ha resonerat så att antingen koncentrerar man målen och får specialiserade domare eller så låter man domstolarna anlita experter när det behövs.

Han underströk samtidigt också att avsikten inte var att ge underlag för uppfattningen att vissa domstolar skulle vara av högre kvalitet än andra; en sådan uppfattning vore främmande för departementschefen.²⁷

Ett annat argument som allmänt framfördes var att kompetensen vid de "icke behöriga" tingsrätterna skulle utarmas eftersom domarna där inte fick erfarenhet av alla slags mål.²⁸ Detta argument får tyngd om utvecklingen leder till – eller kanske redan medfört – att tingsrätterna blir graderade genom att särskild behörighet på skilda fält lagras på få tingsrätter. Men det har, som jag tillåter mig att se det, mindre tyngd när det gäller just denna isolerade reform som inte berör särskilt många mål.²⁹ I så fall har den "småstads- och storstadsstruktur" som ju redan påtagligt präglar det svenska tingsrättsbeståndet och deras ärenden större betydelse. Å andra sidan kan man ju säga att även om utarmningen är marginell så drabbar den delvis domstolar som redan tidigare har få kvalificerade mål över huvud taget.

Från många håll, däribland lagrådet, restes invändningar mot att *åklagarsidan gavs rätten att bestämma* huruvida en "ekodomstol" skulle anlitas eller inte. Man ansåg att det ledde till en obalans om inte också den tilltalade i så fall gavs en motsvarande rätt. Propositionsskrivaren redovisade egentligen inget försvar mot denna kritik. I propositionen sägs endast att den tilltalades intressen kan tillgodoses via åklagaren eller genom att en icke behörig domstol kan tillgodose den tilltalades önskemål genom att låta överflytta målet till en "behörig" tingsrätt.³⁰ Lagstiftaren lovade dock att bevaka frågan och ta upp den på nytt om det visade sig påkallat.³¹

Lagstiftarens inställning i den här frågan är ganska intressant. I en akusatorisk brottsmålsprocess som den svenska ter det sig nämligen oriktigt att ge den ena parten en möjlighet att välja ett specialforum av det slag som här är aktuellt utan att den andra parten ges något formellt inflytande över saken. Principiellt är det tveklöst så, att om åklagaren ges en möjlighet att

²⁷A prop s 60 f.

²⁸Se rättegångsutredningens betänkande, Ds Ju 1984:1 s 61, där det talas om risken för "en utarmning av de allmänna domstolarna så att dessa får svårare att på ett fullgott sätt fullgöra sin uppgift beträffande de i dessa domstolar kvarvarande invecklade brottmålen" och lagrådet, a prop s 56.

²⁹I lagstiftningsärendet räknade man med något eller några hundratal mål per år (a prop s 15). Av dessa skulle merparten även utan koncentration hamnat i de större tingsrätter som nu kom att bli särskilt "behöriga". Antalet mål som skulle komma att beröras i denna mening och med denna prognos skulle alltså vara mycket få.

³⁰Se anmälan av lagrådsyttrandet. A prop s 61.

³¹Se prop a st och JuU 1984/85:39 s 14.

välja en domstol med särskild kompetens, en "eko-domstol", borde den tilltalade ges motsvarande rätt. Om en sådan lösning är önskad återstår bara möjligheten att lägga bestämmanderätten hos domstolen. Men lagstiftaren har här utan att redovisa några argument i principfrågan brutit mot denna självklara utgångspunkt.

Man kan naturligtvis säga att den valda ordningen utgör en praktisk lösning samt att åklagarens ställning och skyldigheter enligt objektivitetsprincipen gör att den tilltalade inte behöver ha något att frukta – vill den tilltalade ha målet stämt till en "behörig" tingsrätt tillgodoses detta önskemål säkerligen välviligt av åklagaren etc. (Jfr här skillnaden mellan en hänvisning till de rättstillämpande organens goda vilja och rättsliga garantier, som något diskuterats i avsnittet om företagsbot, se ovan.)

Frågan är dock om den valda lösningen inte framför allt är ett uttryck för att "eko-domstolarna" hela tiden var tänkta som ett *redskap bland de brottsbekämpande organen* och att lagstiftaren hade svårt att frigöra sig från det perspektivet. Från den utgångspunkten är det ju nämligen helt naturligt att ge åklagaren bestämmanderätten.

Det kan inte förnekas att lagstiftaren här ställdes inför ett svårlöst problem. Med det sätt som valdes att avgränsa målen blev det nödvändigt med en diskretionär, materiell prövning av om ett mål lämpligen bör överlämnas till en "behörig" domstol eller om det kan avgöras på vanligt sätt. Åklagaren har onekligen en bra position för att bedöma detta vid tidpunkten för stämningsansökan. Å andra sidan är alltså åklagaren part och bör inte som part ges rättigheter som inte motparten, den tilltalade, har. Samtidigt kan det vara tvivelaktigt att ge den tilltalade rätt att efter eget gottfinnande bestämma att hans mål skall handläggas i kvalificerad form. Återstår att lägga avgörandet på domstolen. Domstolen avgör redan enligt den tidigare gällande ordningen i brottmål flera frågor som förutsätter likartade avvägningar. Rätten skall således bedöma om ett brottmål är sådant att offentlig försvarare bör förordnas. Det är också rätten som efter en bedömning av materialets omfång och de frågeställningar som skall behandlas sätter ut och "schemalägger" målet. Man kan väl tänka sig att rätten i detta sammanhang bedömer om målet är sådant att det skall handläggas av särskild domstol; det är ju för övrigt just en sådan bedömning rätten har att göra när den tar ställning till om en s k expert skall kallas som ledamot enligt den nya ordningen. Problemet är bara att det inte skulle vara vare sig någon särskilt stimulerande eller lämplig uppgift för en "icke behörig" tingsrätt att bedöma huruvida målet är för stort eller för svårt för dess kompetens. Betroddes den med uppgiften att avgöra detta kunde den kanske lika gärna betros med uppgiften att handlägga målet. I viss mening skulle tingsrätten också vara "jävig" i den frågan.

Det är alltså inte helt lätt att finna en lösning. Men jag kan tänka mig åtminstone en som vore formellt acceptabel och inte helt opraktiskt. Nämligen att bägge parter ges rätt att hänskjuta målet till "behörig" tingsrätt, samtidigt som denna får möjlighet att avvisa en sådan begäran när målet inte är av den beskaffenhet som lagen kräver. Följden av en avvisning skulle bli att målet hamnar vid ordinarie forum. En sådan

lösning innebär naturligtvis en viss risk för en extra omgång. Den straffprocessuella ordningen är dock full av formella "extraomgångar" som upprätthålles av principiella skäl i rättssäkerhetens intresse till stöd för upprätthållandet av allmänhetens förtroende för domstolarnas oberoende ställning.

Ett faktum är under alla förhållanden att lagstiftaren inte tog särskilt allvarligt på denna invändning om den tilltalades bristande rättigheter och att något egentligt försök aldrig gjordes för att finna en lösning.

4 Reformens utfall

4.1 I vilken utsträckning har "eko-domstolar" anlitats? Reformens genomslag i rättstillämpningen

Den nya lagstiftningen trädde i kraft vid halvårsskiftet 1985. "Eko-domstolarna" har alltså funnits i snart tre år. I vilken mån har de använts?

Domstolsverket har genomfört en ambitiös enkätundersökning i ett försök att utvärdera den nya ordningen.³² Resultatet måste betraktas som nedslående: reformen har hittills inte haft någon genomslagskraft alls.

Undersökningen omfattade perioden den 1 juli 1985 till den 31 mars 1988, dvs 22 månader eller knappt två år. 30–35 "eko-mål" har anhängiggjorts vid särskilt forum.³³ Knappt 20 mål hade dittills avgjorts genom fällande dom. Den 1 april 1987 var 15 anhängiga. Sex av målen skulle ha handlagts vid annan tingsrätt om äldre lagstiftning gällt, dvs koncentration av mål har ägt rum i *sex fall*.³⁴ Det kan tilläggas att de "icke behöriga" tingsrätterna uppger att de under perioden handlagt 115 mål som enligt deras bedömningar i och för sig kunde ha stämts till "behörig" domstol.

Expert har medverkat i *två mål* under perioden.

I lagstiftningsärendet verkar man ha räknat med att kompetensförstärkning genom expertmedverkan skulle förekomma i

³²DV Rapport 1987:6. Eko-domstolar och eko-mål. En utvärdering.

³³Ca tio under år 1985, 20 under år 1986 och fem under år 1987, rapporten s 6 f och 31 f.

³⁴Egentligen är detta tillsammans med uppgift om mål där expert medverkat det enda verkliga måttet på att reformen verkligen tillämpats. Övriga mål är sådana där den svarande tingsrätten i samband med besvarandet av enkäten gjort bedömningen att målen i och för sig var av den beskaffenhet som det talas om i lagtexten, dock utan att lagen tillämpats (jfr reservationen i rapporten s 15 f).

något eller några hundratal mål om året.³⁵ Eko-kommissionen kalkylerade med att det dåvarande antalet "svåra Eko-mål" kunde uppskattas till 500 per år och att experter skulle behövas i minst så många mål, troligen dock betydligt fler.³⁶

4.2 Tänkbara förklaringar till den låga genomslagskraften

Reformen har alltså inte haft den förväntade genomslagskraften.³⁷ I domstolsverkets rapport redovisas synpunkter från tingsrätter och åklagare som framkommit i enkäten som förklaring till att antalet berörda mål kommit att bli så litet.³⁸ Men materialet ger ingen säker grund för slutsatser på den punkten.

Det finns två möjliga utgångspunkter för att förklara utfallet. Den ena är att det inte finns fler mål av det aktuella slaget än vad som framgår av siffrorna. Den andra är att åklagare och domstolar – av det ena eller andra skälet – inte tillämpat de nya reglerna på ett korrekt sätt, eller i vart fall inte i den utsträckning de kunnat om de hade velat. Några empiriska data som entydigt talar för vilken av dessa förklaringar som ligger närmast sanningen finns i och för sig inte.

Innan saken diskuteras vidare bör något sägas om tidpunkten för utvärderingen. Lagen hade inte varit i kraft särskilt länge när enkäten gjordes. En i och för sig tänkbar förklaring till de låga siffrorna är att det tar ett tag innan rättsväsendet anpassar sig till en nyordning. Generellt sett bör man räkna med en ganska lång anpassningsperiod innan rättslivets aktörer tar till sig förändringar. I det här fallet finns det emellertid vissa saker som talar emot den förklaringen, eller som i vart fall borde balansera effekten av denna generella tröghet i systemet.

För det första kan man inte under den undersökta perioden iaktta någon ökning, utan siffrorna verkar vara ganska kon-

³⁵Jfr prop 1984/85:178 s 15. Det är något oklart om man här endast avser de mål där ekonomisk expert skall medverka; se samma prop s 36 f, där det sägs just att ekonomiska experter kan förväntas komma att delta i högst ett par hundra mål om året ("förmodligen färre"). I reformen som helhet ingår ju dock även medverkan av skatteexpertis och målkoncentration, med eller utan expertmedverkan. När det gäller det totala antalet mål som skulle beröras av reformen avvek departementschefens uppfattning därmed kanske inte så mycket från kommissionens bedömning.

³⁶SOU 1984:3 s 144.

³⁷Jfr domstolsverkets rapport s 9: "Redan utan någon utvärdering står det klart att de nya bestämmelserna kommit att tillämpas i mycket mindre omfattning än vad som förutsattes i samband med förarbetena. I fråga om expertmedverkan ligger tillämpningen sålunda på högst någon procent av vad man trodde att den skulle bli." – Se också rapporten s 65.

³⁸Se rapportens s 40 ff och 54 ff.

stanta. För det andra var förväntningarna bland dem som drev på reformen stora (jfr eko-kommissionens uttalanden ovan, om antalet ”svåra Eko-mål”); man ansåg att reformen bråskade och att det fanns ett så att säga uppdämt behov. Om dessa förväntningar och antaganden varit riktiga borde reformen slagit igenom tämligen omgående. Satsningarna mot ekonomisk brottslighet hade pågått länge på skattesidan och inom polis- och åklagarväsendet. Det borde alltså redan vid reformens genomförande ha funnits gott om fall som var upparbetade och färdiga för domstolsbehandling. Det talades här om att domstolarna måste anpassas till de sedan länge vidtagna förstärkningarna i tidigare led (jfr ovan). När kranen då öppnades år 1985 borde flödet ha kommit omgående – om behovet hade funnits.

Ytterligare en omständighet som kan bidra till att förklara det magra utfallet finns. Men den har inte att göra med att förväntningarna på just denna reforms betydelse varit överdrivna, utan tar sikte på den grundläggande förutsättningen i hela kampen mot ekonomisk brottslighet, nämligen att antalet ärenden om ekonomiska brott skulle komma att öka markant inom rättsväsendet. Beivrandet av ekonomisk brottslighet verkar dock allmänt sett inte ha ökat i den utsträckning lagstiftaren förutsatte; brottsstatistiken är sedan år 1984 exempelvis sjunkande för brott som grova skattebrott och gäldenärsbrott.³⁹

Det är naturligtvis vanskligt att söka förklara varför denna reform går snett, så långt. Men fogar man in de iakttagelser som här kan göras i ett större sammanhang – tillsammans med bakgrunden och utfallet av hela kampen mot ekonomisk brottslighet – kan ett mönster skönjas. Det finns ett mönster i eko-domstolar och experter som ingen vill ha, rådgivningsförbud som ingen yrkar på, företagsböter som aldrig döms ut osv; ”eko-domstolarna” är den enda del av reformkomplexet som riktades exklusivt mot EKO-brott – kanske är det betecknande att det inte just blev några mål.

³⁹Se domstolsverkets rapport s 21 ff. Siffrorna utgör inget bra mått på den ekonomiska brottslighetens omfattning (jfr ovan kap II. Kända fakta om den ekonomiska brottsligheten) men visar en trend som är intressant i detta sammanhang. Självfallet säger de ingenting om den faktiska brottsligheten; det är i princip lika troligt att effektiviteten i brottsbeivrandet minskat som att brottsligheten skulle ha gjort det.

5 Avslutande synpunkter. Möjliga åtgärder

5.1 Domstolsverkets rapport

Domstolsverket anser i sin rapport att lagstiftaren kan anlägga ett av två tänkbara synsätt med anledning av undersökningens resultat.⁴⁰

Om avsikten från lagstiftarens sida endast har varit att tillhandahålla en möjlighet för domstolarna att förstärka sig då det enligt deras egen mening behövs, så finns det ingen anledning till åtgärder. Man kan då nöja sig med att anta att lagstiftaren haft en överdriven uppfattning om antalet mål, där förstärkning behövs.

Om, å andra sidan, lagstiftarens avsikt varit att förstärkning skall förekomma i ett större antal av de svåraste målen om ekonomisk brottslighet varje år, så bör man söka utröna varför det inte blivit så och försöka finna någon väg att öka användningen av expertmedverkan.

Slutsatsen i rapporten är att domstolar och åklagare har satt "tröskeln mot förstärkningsåtgärder för högt, högre än vad lagstiftaren avsett".⁴¹ I syfte att motverka detta föreslår man att de särskilda "eko-domstolarna" tas bort samt att möjligheten att anlita expertledamot vidgas och samtidigt ges till alla tingsrätter. Såvitt jag förstår bygger detta på att det är "koncentrationskravet" som en förutsättning för att expert skall kunna anlitas som är flaskhalsen.

"Eko-tingsrätterna" har alltså nästan helt låtit bli att anlita experter hittills. Merparten av "eko-målen" kommer att fortsätta gå till dessa tingsrätter även utan koncentration. Inget tyder på att de skulle ändra uppfattning i expertfrågan. Den av domstolsverket förväntade ökningen av expertanvändning skulle då komma i de nu "icke behöriga" tingsrätternas handläggning av "eko-mål". Därmed ligger det nära till hands att tolka förslaget så, att små domstolar som får stora mål kan anlita experter för att klara av dem – och det var väl inte det som var meningen.

5.2 Några förslag till åtgärder

Om det är så att lagstiftaren prompt anser att domstolarna skall förstärkas i vissa mål, och att åklagare och domstolar härvid så

⁴⁰DV Rapport 1987:6 s 66.

⁴¹Rapporten s 67.

att säga inte inser sitt eget bästa, finns endast utvägen att stifta klar lag som gör det obligatoriskt med expert i de mål lagstiftaren avser. Det förutsätter dock att lagstiftaren kan ange klara gränser för vad som är "EKO-brott" – något man hittills inte lyckats med, men väl ryggat för.

För egen del finner jag det av domstolsverket först anlagda synsättet förnuftigare; det synes rimligare att se saken så att lagstiftaren velat tillhandahålla möjligheter och medel för de rätts-tillämpande organen men däremot inte avsett att söka "infilt-rera" domstolarna med experter som dessa inte anser sig vara betjänade av. Tanken att frågan om när behov av förstärkning fö-religger delegeras till domstolen – som nu – är mer sympatisk och mindre rigid.

Däremot finns det alla skäl att ta bort koncentrationskravet, dvs att slopa de "särskilda eko-domstolarna". Detta krav upp-rätthölls ju till slut – mot rättegångsutredningens, lagrådets och många andras uppfattning – endast av önskemålet att ex-perterna skulle få tjänstgöra tillräckligt ofta.⁴² Eftersom expert-medverkan kommit att bli en helt marginell företeelse saknar det argumentet numera bärkraft.

Jag hamnar därmed i ungefär samma slutsats som man kom-mit till i domstolsverkets rapport. Skillnaden är framför allt att jag inte ser det som något självändamål att domstolarna skall an-vända experter om de inte anser sig behöva det.

Summan av detta skulle bli att indelningen i "behöriga" och "icke behöriga" tingsrätter skulle kunna tas bort. Några princi-piella invändningar *mot* fortsatt möjlighet till expertmedverkan finns inte. Argumenten *för* framstår mot bakgrund av de vunna erfarenheterna som mindre vägande. Behåller man expertleda-möterna måste deras medverkan dock organiseras på ett effek-tivt sätt – att som nu hålla en kår av revisorer och skattedomare redo för någon helt sporadisk tjänstgöring är uppenbarligen överdrivet.

5.3 Något om domstolar som redskap

Den vanliga synen på rättsväsendets organisation är att polis, åklagare och andra verkställande instanser som t ex skattemyn-digheten företräder staten. Domstolarna däremot är i det sam-manhanget fristående och kan bl a ha till uppgift att döma över statens anspråk mot dess medborgare och vice versa. I lagstift-ningsärendet om eko-domstolar såg lagstiftaren inte alla gånger

⁴²Av argumentationen i propositionen kan man få intrycket att om inte experten får tjänstgöra ofta och regelbundet är hans medverkan olämplig, bl a genom att han då inte kommer att få de erfarenheter från den rättsliga sidan som han behö-ver, jfr prop s 16, 17, 19 och 26 samt JuU 1984/85:39 s 12.

rättsväsendet på detta sätt. I stället för som i denna mening fristående sågs domstolarna som redskap i statens brottsbekämpande verksamhet, tillsammans med skatteutredare, polis och åklagare.⁴³ Reformens syfte var att komplettera de investeringar som gjorts i brottsbekämpningsenheterna på skatte-, polis- och åklagarsidan med "slagkraftigare" domstolar.⁴⁴ Domstolarna skulle inte längre bara döma, de skulle framför allt *delta i kampen* mot den ekonomiska brottsligheten.

Förutom att detta perspektiv på domstolarnas roll framgick i själva ansatsen till den reform som sedermera genomfördes, framgår det också i en del enskildheter under lagstiftningsärendets gång.⁴⁵ Det har tidigare framhållits att lagstiftaren haft detta "redskapsperspektiv" när åklagaren gavs den exklusiva rätten att välja domstol samtidigt som en motsvarande rätt för den tilltalade tillbakavisades. Den enda motiveringen var underförstått den vanliga, nämligen att statens representant, åklagaren, kunde ta till vara den tilltalades intressen också (jfr ovan).

Ett från den här synpunkten intressant uttalande finns i propositionen:⁴⁶

Under remissbehandlingen har från något håll framförts att det i eko-brottmål kan finnas behov av en annan sorts kunskap än sådan som representeras av kvalificerade revisorer. Vad man då tänker på är personer med erfarenhet av näringslivets eller företagandets villkor. Jag vill för min del framhålla att revisorerna normalt har ett brett kunnande även inom dessa områden. Jag vill emellertid inte utesluta att ekonomiska experter kan hämtas även från andra yrkeskategorier. Det bör dock observeras att i rätten inte bör ingå personer

⁴³Jfr nedan i avsnittet om rättssäkerhet angående domstolars m fl benägenhet att engagera sig i "kamp" mot det för tillfället rättspolitiskt onda.

⁴⁴Jfr prop 1984/85:178 s 11 och JuU 1984/85:39 s 9; även citerat ovan:

"Här vill utskottet också peka på att statsmakterna under senare tid satsat stora resurser på att göra polis- och åklagarorganisationerna slagkraftiga när det gäller att beivra den ekonomiska brottsligheten. Bl a har såväl polisen som åklagarväsendet tillförts ett antal tjänster för kvalificerade ekonomer.

För att de gjorda insatserna skall få avsedd verkan krävs det emellertid att hela det rättsliga förfarandet i mål om sådana brott är ändamålsenligt utformat; ett-vart av de olika leden – polis, åklagare, domstol – måste tillföras resurser, kompetens, erfarenhet m.m. som svarar mot de andra ledens och som i samspel med dem verkar för en effektiv brottsbekämpning."

⁴⁵Konspiratoriskt sett kan koncentrationskravet ses i detta perspektiv. Genom att centralisera rättstillämpningen till ett fåtal instanser skaffar sig staten/centralmakten en bättre överblick, bättre kontrollmöjligheter och ökad insyn i rättsbildningen. Makthavare knyter helst rätten så nära sig själv som möjligt – kodifikation av sedvanerätt är ett beprövat sätt att öka överhetens inflytande över vad som från början var folkliga sedvänjor. Centrala domstolar ökar statens/centralmaktens inflytande och minskar utrymmet för lokalt och folkligt bestämmande. – Jfr remissopinionens massiva avvisande av massmedieutredningens förslag om en central yttrandefrihetsdomstol i mitten av sjuttioalet.

⁴⁶Prop s 21.

som av någon part kan misstänkas representera i första hand motpartens intressen. Särskild kunskap om näringslivets eller företagandets villkor kan därför bättre förmedlas genom sakkunnigbevisning.

Det är svårt att tolka detta uttalande på annat sätt än att folk som är verksamma inom näringslivet eller annars sysslar med företagande i princip är jäviga i detta sammanhang. Skall det i sin tur betyda att eko-målen och den lagstiftning som där tillämpas i något slags mening gör näringslivet och företagare till ständig motpart?

Vad som döljer sig bakom detta uttalande är antagligen åter detta med "eko-domstolen" som ett brottsbekämpningens redskap. Det är ur det perspektivet som propositionsskrivaren ansett det rimligt och ganska självklart att ta avstånd från något slags "näringslivsrepresentanter" i domstolen.

Bilden kompletteras om man ser till vilka experter lagstiftaren använt sig av: Som ekonomiska experter genomgående auktoriserade revisorer och som skatteexperter domare från skattemästardomstol. De förenas av att de från yrket är vana att anlägga ett normativt kontrollperspektiv och att beakta allmänna intressen. Detta i sin tur bör ses mot bakgrund av vad som ovan påpekats, nämligen att expertledamöternas faktiska roll inte enbart är att tillföra information utan också att förstärka rätten i dess domsfunktion, dvs bl a tillföra normativa synpunkter.

Det finns inget att invända mot att experter hämtas från denna tveklöst fristående krets. Men från den tilltalades utsatta position framstår revisorer och skattedomare nog lätt som representanter mer för det slags objektivitet som åklagaren står för än för den förutsättningslösa opartiskhet som skall karakterisera en domstol. I vart fall tror jag inte att åklagarsidan skulle ha anledning att uppfatta t ex en bankdirektör eller f d styrelseordförande från näringslivet som mer partisk än vad revisorn är för den tilltalade. Att lagstiftaren sett så negativt och förutfattat på andra slags experter bekräftar bilden av den förstärkta eko-domstolen som ett åklagarens redskap. Den illvillige kan skymta en syn på "eko-domstolarna" som ett statens redskap i något slags kamp mot näringslivet, varvid experten blir åklagarens och "samhällets" trojanska häst bakom rättens skrank.

Den slentrianmässiga och konstitutionellt oreflekterade syn på domstolarnas roll som lagstiftare och jurister visat upp är egentligen det enda som är av bestående intresse när det gäller dessa eko-domstolar, som aldrig fick några uppgifter.

VII. Rättssäkerheten

1 Inledning

Under ungefär ett decennium dominerades den kriminalpolitiska debatten i Sverige av frågor om s k ekonomisk brottslighet. När intresset för detta slags brott nådde den nivå där konkreta åtgärder föreslogs i utredningsbetänkanden och lagförslag började läggas fram i riksdagen var det ett slags invändningar som ständigt återkom. Det var invändningar som utgick från "krav på rättssäkerhet" eller "rättssäkerhetens intressen". Det gick så långt att rättsliga åtgärder mot ekonomisk brottslighet nästan i sig kom att framställas som ett hot mot rättssäkerheten. Eller, för att vända på det, att rättssäkerheten i sig kom att te sig som ett hinder mot varje form av rättsliga åtgärder mot ekonomisk brottslighet.

Under denna tid av hård polemik och förhållandevis kraftiga politiska meningsmotsättningar kom diskussionen ibland, och allt oftare, att handla om innebörden i begreppet rättssäkerhet. Man kan säga att de rättspolitiska motsättningarna kom till särskilt tydligt uttryck i just diskussionen kring vad som menas med rättssäkerhet.

Denna begreppsdiskussion fördes också upp på lagstiftningsnivå. Detta skedde sedan eko-kommissionen lanserat ett "modernt" rättssäkerhetsbegrepp i motsats till ett "traditionellt". Om detta skulle även riksdagen så småningom komma att göra uttalanden.

Diskussionen om rättssäkerhetens egentliga innebörd orsakade en viss förvirring. Längre hade detta begrepp använts på ett självklart sätt. Inte ens i rättsvetenskapliga sammanhang behövde den som använde uttrycket precisera sig eller ansluta sig till någon viss definition. Den självklarhet med vilken det kunde användas gjorde det också mycket användbart som diskussionsredskap för den som tyckte illa om det ena eller andra lagstiftningsförslaget. I samma grad var det svårhanterligt för den som befann sig på andra sidan diskussionsbarriaden.

Begreppet rättssäkerhet hör också till den skara som man kan kalla De Goda Orden. Dvs de företeelser man alltid kan förklara sig som anhängare av när man är angelägen att så att säga

hamna på rätt sida. Det har där sällskap av t ex demokrati, solidaritet, yttrandefrihet. Det är alltså ord som uppfattas som självklara till sin innebörd och som ofta mer uttrycker värderingar än beskriver fakta samtidigt som de används som vore det tvärtom.

De är speciella på det sättet att samtidigt som de presumeras ha en konkret värderingsfri innebörd så kan ingen samhällsdebattör i något sammanhang ta risken av att ta avstånd från exempelvis "demokratin" till förmån för något annat system, hur konflikten än ser ut. Det enda sättet att hantera dem är *att definiera dem på ett sådant sätt* att det man vill uttrycka inte kommer i konflikt med dem.

Ingen regering kan alltså lägga fram ett lagförslag och säga: "detta sänker i och för sig rättssäkerheten något, men vi anser att det bör antas ändå därför att ..." I stället strävar man efter att beskriva situationen och begreppen så att förslaget blir förenligt med rättssäkerhetens krav. Man kan väl säga att detta sätt att angripa den politiska verkligheten blev tydligt just när det gäller eko-kommissionens försök att skapa ett modernt rättssäkerhetsbegrepp. Och det var också i och med detta som debatten tog fart på allvar.

När kommissionen mot ekonomisk brottslighet avslutade sitt arbete pågick ännu diskussionen om rättssäkerhetens innebörd. Det var då naturligt att ta upp den frågan i de forskningsprojekt som initierades till uppföljning av statsmakternas arbete mot ekonomisk brottslighet. Den forskargrupp som bildades vid BRÅ i detta syfte ålades därför att ägna rättssäkerhetsfrågorna särskild uppmärksamhet.¹

Nu, när den ekonomiska brottsligheten inte längre står i centrum för det kriminalpolitiska intresset, har också frågan om rättssäkerhetens innebörd blivit mindre het. Det hänger delvis ihop med att det faktiskt, i viss avskildhet från den tidigare debatten, utkämpades en politisk strid om detta, en strid som för tillfället ser ut som avslutad. Det kan därmed te sig överspelat att ta upp frågan igen. Men det har, anser jag, sitt intresse att hålla denna diskussion levande. Rättssäkerhet är nämligen något centralt i vårt samhällssystem; liksom demokrati, yttrandefrihet och andra honnörsbegrepp är det betjänt av en ständig diskussion. Den diskussionen är inte ett självändamål utan en förutsättning för att de idéer som finns bakom honnörsorden inte skall glömmas. Med det menar jag inte att dessa begrepp har en en gång för alla given innebörd och att det är den som inte får glömmas. Nej, det är snarare så att var tid måste erövra och slå vakt om sina grundläggande värden. Den diskussion jag här talar om är ett led i den processen.

¹Se regeringens beslut 1984-12-20 med uppdrag till BRÅ att genomföra ett forsknings- och utvärderingsprojekt om ekonomisk brottslighet.

Dessutom har själva förloppet av diskussionen om ekonomisk brottslighet och rättssäkerhet sitt intresse. Kanske var en del av det som hände och sades tecken på att vi i den allmänna samhällsdebatten en tid visat alltför litet intresse för vårt rättssystemets grunder.

Syftet med den följande framställningen är främst att introducera begreppet rättssäkerhet och visa ungefär på vilka sätt rättssäkerheten kommer till uttryck. Jag hoppas att framställningen därmed skall kunna stimulera till diskussion och kanske provocera till motsägelser. Ambitionen är däremot inte att från en vetenskaplig utgångspunkt en gång för alla bestämma vad rättssäkerhet är för något. Det vore nämligen, som jag hoppas kunna visa, inte någon meningsfull uppgift. Dessutom vore det enfaldigt att åta sig den.

2 Vad är rättssäkerhet? Några utgångspunkter

2.1 *Olika sätt att se på frågan*

Låt oss göra följande antaganden:

Anledningen till att det finns ett rättssystem är behovet av ordning, inte behovet av rätt. Med ordning avses motsatsen till kaos, dvs ett samhälle där människor och grupper av människor får vara i någon mån i fred för varandra och där uppkommande konflikter löses på ett sätt som minimerar konfliktens skadeverkningar på just ordningen. Vi antar också att ordningens ”funktion” är att underlätta människans och hennes samhällens utveckling, bestånd och fortlevnad. Vi antar en mening i ordningen: den förhindrar att människor tar kål på – förintar – varandra och skapar grogrund för den mänskliga civilisationens utveckling och utbredning.

Det som påstås kan också formuleras så att ordningen utvecklas som ett fundament i mänsklig samlevnad och att skälet till detta är att människans fortlevnad och utveckling härigenom har gynnats (eller: mänskliga samhällen som har denna struktur har klarat sig bäst) och att rättens – här i betydelsen människornas enskilda eller samlade uppfattningar/värderingar om vad som är rätt och fel – roll i denna utveckling har varit och är underordnad behovet av ordning – rätten skulle helt enkelt vara en funktion av ordningen.

Dessa antaganden ger sig ut för att vara objektiva, om än tvivande, påstående om hur det förhåller sig med en viss del av verkligheten. Det grundläggande påståendet låter sig kritiseras från skilda utgångspunkter.

Det är i och för sig svårt att se hur det skulle kunna vederläg-

gas som felaktigt eller beläggas slutligt med vetenskapliga metoder. Men ändå är det ett påstående som i och för sig, teoretiskt sett, skulle kunna utsättas för en vetenskaplig granskning, utmynnande i belägg eller falsifiering. Det ger sig ut för att vara ett påstående om hur verkligheten ser ut; det är inte grundat på en uppfattning om hur verkligheten *borde* se ut.

En forskare som ser rättssystemet på detta sätt kan inte på vetenskapliga grunder ha några synpunkter på lämpligheten av olika i systemet ingående regler och principer; det vore lika meningsfullt som att till exempel kritisera zebran för att den är randig.

Om forskaren hävdar att rättssystemet av det ena eller andra skälet *bör* baseras på behovet av ordning ställer sig saken annorlunda. Eller om forskaren anser sig arbeta inom ramen för ett system, där han har att utgå från intresset av ordning som överordnat andra intressen, därför att någon som han underordnar sig har bestämt detta.

Tre tänkbara förhållningssätt till rättssystemet utkristalliserar sig. För det första det rättssociologiska eller rättsfilosofiska, där man studerar hur rättssystemet faktiskt ser ut och fungerar (det är en uppgift för forskaren). För det andra det utvärderande, ifrågasättande eller det direkt rättspolitiska, där man intresserar sig för vilka regler som i största allmänhet bör gälla (detta kan alla göra; forskaren likaväl som andra medborgare, men inte alltid med anspråk på vetenskaplighet). För det tredje det rättsdogmatiska, där man utgår från att vissa normer är givna samt tolkar och bedömer rättssystemet utifrån dessa "dogmer". (Det är en uppgift för den rättslärde, huruvida den är "vetenskaplig" eller inte är omtvistat men kanske inte så intressant.)

Svaret på frågan "Vad är rättssäkerhet?" är till en början beroende av vilken av dessa utgångspunkter man väljer.

För den empiriskt sinnade vetenskapsmannen betyder frågan närmast "hur används begreppet rättssäkerhet inom rättssystemet? Används det på ett enhetligt sätt eller skiftar innebörden? Vad har rättssäkerhetsprincipen – om det finns en sådan – för faktisk betydelse i rättssystemet som socialt sammanhang? Vilka medborgare/medborgargrupper intresserar sig mest respektive minst för 'rättssäkerhet'?" Osv.

För den som är ute i rättspolitiska ärenden betyder frågan först och främst "Är rättssäkerhet bra eller dåligt?" Detta i sin tur är beroende av hur begreppet definieras. Om "rättssäkerhet" allmänt anses vara någonting bra, kommer rättspolitiska meningskillnader bl a att yttra sig som, alternativt döljas genom, varierande definitioner.

För rättsdogmatikern slutligen, betyder frågan: "Finns det, i de rättens källor vilka jag accepterar som grund för mitt arbete, något svar på vad 'rättssäkerhet' är för något?"

Dessa distinktioner och gränserna mellan de olika rollerna är viktiga. Men de används inte särskilt flitigt i rättsliga diskussioner. Såväl rättsvetenskapsmän som (rätts)politiker och andra debattörer kliver gärna bekymmerslöst omkring över gränserna mellan dessa roller.

När man frågar en rättsvetenskapsman vad rättssäkerhet är förväntas han eller hon nog oftast svara utifrån vissa givna rättskällor. Jag skall strax återkomma till dessa källor och frågan om hur "givna" de egentligen är. Men redan nu kan det sägas att de s k rättskällorna inte ger något särskilt bra svar på den ställda frågan; begreppet rättssäkerhet har ingen entydig innebörd enligt gällande svensk rätt.

Däremot kan man säga en del om hur begreppet rättssäkerhet faktiskt används i juridiska sammanhang. Man kan också säga en del om hur det används i mer dagligt tal. Dessutom kan man koppla denna begreppets faktiska användning till rättssystemets uppbyggnad, såväl den faktiska som den tänkta uppbyggnaden, dvs både den sociologiskt konstaterbara och den rättsdogmatiskt påbjudna systematiken. Någonstans kan man också stoppa in en språklig analys av ordet rättssäkerhet.

På det sättet kan jag säga en hel del om "vad rättssäkerhet är". Men det är uppenbart att jag då rör mig fram och tillbaka över gränsen mellan forskning med empirisk ansats och rättsdogmatik; antagligen kommer jag också medvetet och omedvetet att styras åtskilligt av egna, tämligen ovidkommande, värderingar vid alla de vägval som måste göras under resans gång.

2.2 Juridisk metod. Rättskällor

Hur arbetar "den rättslärde"? Vilken är grunden för den disciplin som här kallas rättsdogmatik?

Grundförutsättningen är ett antal *rättskällor*. Utifrån dessa rättskällor tolkar rättsdogmatikern lagen, klargör innehållet i gällande rätt. Han arbetar därvid på samma sätt som domaren – eller rättare: domaren förutsätts tillämpa samma metod.

En grundläggande fråga i detta system är vilka rättskällor som godtas. Detta i sin tur hänger samman med frågan om rättssystemets utgångspunkt: vilken är dess grundnorm och varifrån kan den härledas? Denna fråga saknar i vårt rättssystem ett tillfredsställande svar. Det finns i alla fall inget som är allmänt omfattat. I stället finns det, om vi nu håller oss till det svenska rättssystemet, en kutym – en sedvänja, en tradition eller hur man vill formulera det – som utgörs av vissa huvuddrag till vilka jurister bekänner sig. Dessa huvuddrag kan kallas rättskällevärdet.

Rättskällevärdet är inte särskilt klar och vid försök till preciseringar yppar sig ofta oenighet mellan olika jurister. Att rättskällevärdet bara är ett slags stomme är något som rättslärda gärna tonar ned eller rentav

fördöljer, t ex vid upplärandet av nya juristgenerationer vid universiteten; juristutbildningen förmedlar i långa stycken fiktionen att det finns en exakt och apriorisk rättskällelära som möjliggör ett tekniskt och värderingsfritt utfinnande av det juridiskt korrekta svaret på varje i det verkliga livet förekommande konflikt.²

De svenska rättskällorna utgörs av lagstiftningen (den skrivna lagen), lagstiftnings motiv (skrivna förarbeten), prejudikat (rättsfall som anses vägledande) och juridisk doktrin (rättslärdas utläggningar om den gällande rätten). Dessutom är det vanligt att sedvanerätt (faktiskt förekommande handlingsmönster – ”sedvänjor” – som beaktas rättsligt) ses som en kompletterande rättskälla.

Det kan påpekas, att exempelvis frågorna om vilka rättsfall som skall anses utgöra prejudikat och om vilka rättslärdas skrifter som skall beaktas som doktrin är öppna. Inte heller ger rättskälleläran något generellt entydigt svar på hur rättskällorna skall rangordnas inbördes i fall de leder till motstridande tolkningar. Det finns mängder av liknande tvistefrön. Söker man rättskällornas innehåll finns det ett otal principer för uttolkandet.

Det korrekta sättet att beskriva rättskälleläran är att den tillhandahåller ett antal källor och metoder – verktyg – vid besvandet av rättsliga frågor. Men den tillåter i stor utsträckning att man väljer och vrakar bland dessa verktyg.

Rättskälleläran skulle kunna vara fastare till sin struktur, om den t ex varit föremål för lagstiftning, vilket den dock alltså inte varit i svensk rätt. Den skulle också kunna preciseras i rättspraxis. Vissa spår av sådan rättsbildning finns i och för sig också, t ex när det gäller förhållandet mellan lagtext och förarbetsuttalanden.

Men rättskälleläran, dvs de principer som skall styra uttolkandet av den gällande rätten, och för den delen också vad som skall utgöra föremålet för uttolkandet (lagstiftningen har en särställning, men den är varken entydig eller exklusiv), har alltså inte tilldragit sig de demokratiskt valda organens intresse. I stäl-

²En god illustration till det sagda är den bok som för detta ändamål används vid Stockholms universitet och som mycket riktigt heter ”Finna rätt”, som gällde det något slags spel där den rätta lösningen alltid finns i ett facit som det är juristens främsta uppgift att behärska till punkt och pricka.

let styr den rättsliga traditionen, juristernas sedvänjor. Man kan säga att rättslivet inte "demokratiserats".³

Den rättslärdes utgångspunkt är alltså ett till sina konturer något diffust system av rättskällor. Rättsdogmatik är att inom ramen för detta system analysera den gällande rätten, lägga ut texten om vilka konflikter som kan uppstå och hur de med de givna premisserna bör lösas. Till uppgiften hör också att påpeka och kanske också lösa upp motsägelser inom rättssystemet. Ibland kan det sistnämnda ske genom systematisering av okontroversiella regler och principer, i andra fall kan motsägelserna vara så svåra att man får nöja sig med att påpeka dem i förhoppning om att aktörer med en mer självständigt rättsbildande roll – lagstiftare och domstolar – uppmärksammar förhållandet och löser problemet. Men olika rättslärda kan naturligtvis ha olika syn på sin egen roll i rättssystemet, det följer om inte annat av att hela denna del av samhällslivet är flytande och svår att fixera.

2.3 Rättskällorna och rättssäkerheten. Allmänt

I juridikens värld underförstår man gärna en myt, nämligen den att rättskällorna erbjuder svar på alla tänkbara rättsliga konflikter. Den icke rättsbildade allmänhetens uppfattning torde ofta vara att det finns ett antal regler – "lagen" – som juristerna tämligen objektivt och mekaniskt tillämpar då de löser rättsliga frågor. Men det är delvis en felaktig uppfattning, vilket många antagligen också vagt misstänker.

Åtminstone de jurister, som ägnat sig åt grundliga studier av något rättsområde, vet att det finns rättsfrågor som saknar svar i rättskällematerialet.

Man skulle kunna säga att det finns frågor som har helt entydiga svar, sådana som har tämligen entydiga svar, sådana där övervägande skäl talar för en viss lösning, sådana som har alternativa lösningar och sådana, slutligen, som kan lösas på det sätt juristen finner lämpligast.

Det finns med andra ord en glidande skala från för juristen

³En reflektion att göra är om de demokratiskt valda organens passivitet kan tolkas som samtycke till och sanktionering av rådande ordning, vilket i så fall skulle kunna ses som jämförbart med reglering. Det faktum att rättskälleläran är så diffus och lämnar så mycket utrymme åt juristerna talar emot ett sådant synsätt. En korrektare beskrivning av det faktiska läget är enligt min mening att politikerna tills vidare avstått från att utsträcka sin direkta maktutövning till juristernas arbetsmetoder. – En annan sak är att en förändring av juristernas inflytande och rättssystemets sätt att fungera kan åstadkommas på annat sätt, t ex genom att inrikta utnämningar till högre domarämbeten på visst sätt. Man bör i sammanhanget också beakta att juristernas tolkningsmetoder från ett maktodelningsperspektiv till viss del antagligen måste hållas åtskilda från de normer som stiftas av den lagstiftande makten. I den meningen är det i sin ordning att juristerna så att säga dansar på folkstyrets bord; det är en del i det rättsstatliga spelet.

lättlösta problem, via de mer svårlösta, till de egentligen olösliga – olösliga i den meningen att det inte går att finna övertygande och hållbara motiveringar som kan hämtas från rättskällematerialet.

För att ta ett exempel: Allemansrätten betraktas som en juridisk rättighet, med tillhörande begränsningar. Vissa delar av allemansrätten, som t ex vilka naturprodukter man får plocka med sig i skog och mark som inte är tomt, finns ganska entydigt reglerade i 12 kap 2 § andra stycket brottsbalken. Vad som utgör tomt, dvs mark där allemansrätt inte skall gälla, är däremot inte så lätt att utläsa ur rättskällorna. En rättslärare som ställs inför den frågan har i och för sig en hel rad möjligheter att besvara den, det ärligaste svaret torde dock vara att det saknas en juridisk entydig lösning. Våra högsta domstolars uppgift är för övrigt just att klargöra rättens innehåll i sådana fall. När de gör det skapar de ny rätt lika mycket som de tolkar den som redan fanns.

Var på skalan skall man då placera frågan om rättssäkerhetsbegreppets juridiska innebörd? Svaret är att den frågan på sätt och vis hamnar bland de olösliga. Dvs begreppets innebörd låter sig inte utan vidare bestämmas med en hänvisning till rättskällorna.

I den skrivna lagen återkommer begreppet rättssäkerhet på några enstaka ställen. I grundlagens bestämmelse om lagrådets uppgifter står det att lagrådet i sin verksamhet skall beakta rättssäkerhetens krav. Rättssäkerheten är vidare nämnd i utlänningslagstiftningen. På ingendera stället förekommer det någon s k legaldefinition (en i lag intagen definition av ett rättsligt begrepp).

I motiven till dessa bestämmelser finns ingen vägledande diskussion om vad som i sammanhanget skall förstås med "rättssäkerhet". Man får intrycket att begreppet är alltför vedertaget, alltför självklart till sin innebörd för att behöva kommenteras. (Som jämförelse kan nämnas att ordet demokrati, t ex i uttrycket "godtagbart i ett demokratiskt samhälle" i 2 kap 12 § regeringsformen, inte heller legaldefinierats eller kommenterats av lagstiftaren.

Det har så vitt jag vet inte i praxis förekommit något rättsfall där man på ett mer generellt sätt sysselsatt sig med frågan vad rättssäkerhet är för något. Däremot förekommer det att det i högsta domstolens domar finns resonemang som motiveras med "rättssäkerhetens krav" och liknande.⁴ Jag tror knappast att det

⁴När t ex justitieråden Bengtsson och Holmberg som skiljaktiga i det principiellt viktiga målet NJA 1984 s 80 (von Koch-målet, som gällde vårdslös myndighetsutövning begången av lagman vid tingsrätt) resonerar kring vad som krävs "från rättssäkerhetssynpunkt" råder ingen tvekan om vad som avses. Samma sak gäller när justitierådet Höglund, för övrigt också i ett särvotum, i NJA 1986 s 489, lägger bl a "rättssäkerhetskrav" till grund för en formell rättssyn i en bevisfråga (målet berörs nedan).

finns någon jurist som tvekar om innebörden i sådana resonemang, trots att högsta domstolen inte yttrar något om vad man lägger in i begreppet. Den åsyftade innebörden är självklar.

Går man till den s k doktrinen är bilden likartad. Begreppet används men några definitionsförsök förekommer sällan. Man verkar anta innebörden som given.

Denna ytliga och något fyrkantiga genomgång av vad de aktuella rättskällorna har att säga om begreppet rättssäkerhet visar dels att dess innebörd verkar vara okontroversiell om än out-sagd, dels att det kanske inte är på detta plan man som jurist har att söka efter rättssäkerhetens väsen.

Det finns en mängd rättsliga begrepp, "rättsliga institut", som härleds ur den rättsliga systematiken. Det är bland dessa grupper av regler och principer som man får söka betydelsen av uttrycket rättssäkerhet. "Rättssäkerheten" är alltså något övergripande, som dels uttrycker en princip, dels sammanfattar en grupp av konkreta rättsliga regler. Det betyder att begreppet rättssäkerhet är något som jurister konstruerat för att kunna beskriva och systematisera rättsreglerna. Rättssäkerhet är därmed en benämning på en funktion, en funktion som finns i rätts-systemet som helhet och som särskilt bärs upp av vissa regler. Den funktionen är i sin tur inte given; den är ett uttryck för vissa grundläggande värden som tillmäts stor vikt i rätts- och samhällssystemet i övrigt. Det juridiska begreppet rättssäkerhet har nog i många sammanhang kommit att associeras med dessa värden. Detta har gjort det svårt att skilja mellan en rättssystematisk diskussion kring rättssäkerheten och en rättspolitisk diskussion om grundläggande värden i vår rättskultur.

Man kan fråga sig om skillnaden är så stor, egentligen. Rättsvetenskapsmannen utgår från det föreliggande regelsystemet. Han bearbetar det med rättsdogmatisk metod, finner en övergripande funktion – rättssäkerheten – som kan exemplifieras med en mängd regler och konstaterar att denna funktion har till syfte att realisera ett visst värde. Från detta värde går han sedan tillbaka in i systemet och anger principer och tolkar regler; han utnyttjar det funna ändamålet för att precisera rättsens innebörd. Vad som är otvetydig regel, uttolkad funktion och rättspolitiskt värde är till slut inte så lätt att reda ut. – Saken kan kanske också uttryckas som att man rör sig i cirkel.

Det hittills sagda har syftat till att ge en förståelse för vad en juridisk diskussion kring frågan om vad rättssäkerhet är kan ge och inte ge. Jag har velat göra klart för läsaren att det rättsliga systemet, trots dess mer eller mindre medvetet otillgängliga fackspråk och exegetik (tolkningsläror), inte är fullt så slutet som man kan tro. Man kan visserligen från rättsliga utgångspunkter säga en hel del om vad rättssäkerhet är men man kan inte uttömma ämnet och man får räkna med att bli motsagd.

3 Absoluta värden i juridiken?

Naturrätt, rättspositivism och rättssäkerhet

3.1 Vilken är rättsreglernas grund?

Varifrån kommer rättsreglerna? Vad är det som säger att de skall åtlydas?

Juridiken ger inget bra svar på dessa frågor. De svar som brukar föreslås går oftast att inordna i en av två strukturer: den positivrättsliga – rättspositivistiska – eller den naturrättsliga.

3.2 Rättspositivism och naturrätt

Den rättspositivistiska utgångspunkten är en given maktrelation, där det finns en legitimerad normgivare. Denne utfärdar och förfogar över rättsreglerna. Dessa skall åtlydas eftersom de kan härledas just till denne legitimerade normgivare. Frågan om legitimiteten har redan lösts i ett tidigare skede och behöver därför inte bekymra den som tillämpar rättsreglerna.

I det svenska rättssystemet utfylls denna struktur så att det demokratiska styrelseskicket är förutsatt. Detta legitimerar riksdag, regering osv som normgivare. Med ett rättspositivistiskt synsätt kan ett ifrågasättande av rättsreglerna bortom dessa normgivare inte ske; för juristen är lagstiftarens påbud givna. Juristens arbetsuppgift är i princip inskränkt till uttolkandet av den faktiska, "positiva", rätt som kan härledas dit.

I en naturrättslig struktur anses alla eller vissa grundläggande rättsregler givna. Punkt.

De kan anses givna genom tron på ett religiöst dogmsystem vars ifrågasättande ej är aktuellt. De kan anses givna genom att de förnuftsmässigt härletts från vissa fakta, som betecknas som obestridliga. De kan anses givna genom att de empiriskt visats föreligga som "lagar" för mänskligt beteende. – Varianter och kombinationer att förtiga.

Det karakteristiska för en naturrättslig normstruktur är att den inte tillåter ifrågasättandet av ett antal centrala rättsprinciper. Dessa rättsprinciper är överordnade de lagar som människorna i ett samhälle kommer överens om, accepterar eller böjer sig för, inklusive de lagar som legitimerade eller självsvåldiga makthavare utfärdar. En naturrättslig struktur förutsätter alltså regler som det inte står i mänsklig makt att rubba. Beroende på vad som bär upp denna struktur – religion, förnuftstro, forskning – kan den inrymma många skilda sätt att se på världen och verkligheten. Naturrätt är inget enhetligt begrepp; endast som formell struktur för rättsreglers hierarki kan "naturrätt" förstås på ett någorlunda enhetligt sätt.

Rättspositivismen och den minsta gemensamma nämnaren i de olika naturrättsliga lärorna är varandras motsatser. (Man kan ibland nästan fråga sig om inte dessa bägge begrepps nuvarande funktion enbart är att uttrycka två motsatta sätt att se på rätten, där det ena förnekar förekomsten av absoluta rättsliga värden och det andra utgår från att sådana värden finns.)

När man ställer rättspositivism och naturrätt mot varandra som motsatser skall man dock observera att rättspositivismen förnekar all "naturrätt" medan de naturrättsliga lärorna accepterar och förutsätter en positiv rätt.

3.3 Naturrättens alkemiska formel och rättspositivismens stötesten

Vad som hittills sagts om rätten har varit uttryck för "positivism; jag har försökt utgå från det konstaterbara. Också rättspositivismen utgår från det konstaterbara – i form av lagar, motivuttalanden, vägledande rättsfall, rättsvetenskapliga undersökningar m m. Ibland ger dessa rättskällor inget svar på en rättsfråga. För rättspositivismen är det ett problem att de konstaterbara rättskällorna ibland sinar. Stundom tolkar man då rätten efter sitt ändamål eller utifrån de värden man anser bära upp grundläggande delar av den konstaterbara rätten. Underlaget för att kalla verksamheten "positivistisk" blir då svagare.

De naturrättsliga lärorna är konstruerade så att "naturrätten", vari den nu består, alltid är överordnad varje form av positiv (stiftad, överenskommen, utfärdad, påbjuden) rätt; naturrätten är överordnad, allmängiltig och apriori heltäckande. Det betyder att den positiva rätten alltid kan utfyllas och ibland underkännas genom uttolkning av naturrätten. I ett sant naturrättsligt system sinar aldrig rättskällorna. Naturrätten tillhandahåller juridikens grundläggande alkemiska formel.⁵

Det finns moderna naturrättsläror där det metafysiska inslaget är nedtonat och där man med naturrätt snarast avser "grundläggande värderingar i vår kultur" och liknande. Detta kan jämföras med de nyss nämnda ändamålstolkningarna där man tolkar lag utifrån värderingar och förhållanden i det samhälle där lagen stöpts och skall tillämpas. Skillnaden blir då inte särskilt stor mellan denna icke-metafysiska naturrätt och ett sådant ändamålssökande rättspositivistiskt synsätt.

Betraktad som teoretisk förklaringsmodell över rättsordningen är naturrätten överlägsen rättspositivismen, eftersom den både erbjuder en ouslinlig rättskälla som tillåter besvaran-

⁵Förutsättningen för att det skall fungera synes vara att naturrätten är oprecis och abstrakt. Eller om man så vill: oförutsebar – åtminstone i formell mening – och godtycklig.

det av varje rättslig fråga och dessutom legitimerar rättsutövningen, dvs förklarar varför rättens bud skall följas och tillämpas. Rättspositivismen ger långsökta svar på hur tvister utan klar lösning i rättskällematerialet skall hanteras och den försöker över huvud taget inte besvara frågan om varför den positiva rätten bör följas och tillämpas.

Positivism bygger på skepticism: man ifrågasätter företeelser eller fenomen vars existens det inte stått i mänsklig makt att belägga. Detta kan begränsa människans möjlighet att agera och ta ställning i en mängd frågor, dit den mänskliga kunskapen inte nått. När positivismen i ett normativt sammanhang tillämpas på rättsliga föreställningar, som är så inpyrda av värderingar, sedvänjor och rester av gudfruktigt tänkande och handlande, kan resultatet lätt bli en snäv och litet tafatt syn på rätten.

Men den största skillnaden, och den största stötestenen för rättspositivismen, är den konflikt mellan positiv rätt och moral som finns inbyggd i det rättspositivistiska synsättet. I rättspositivismen saknas utrymme för en domare, eller en medborgare, att trotsa klar och tydlig lag, även i de fall då lagen befinns omoralisk, orättfärdig etc. Den formellt korrekt promulgerade lagen är från positivistisk synpunkt gällande rätt och någon möjlighet att på materiell grund underkänna den finns inte.⁶

Denna ståndpunkt är tyvärr orimlig. För de flesta är det omöjligt att acceptera t ex vissa av det nazistiska Tysklands lagar som "rätt" hur korrekt de än utfärdats av i demokratisk ordning legitimerade normgivare.

Men också den rättsliga verkligheten motsäger rättspositivismen på denna punkt. Det finns gott om mer eller mindre uppenbara exempel på att klar och tydlig positiv – "gällande" – rätt inte tillämpats av domstol och där den enda förklaringen härtill är att domstolen hämtat motiven för sitt handlande utanför den "positiva rätten". Man skulle kunna tala om en skillnad mellan "gällande rätt" och "tillämpad rätt".

3.4 *Naturrättens pånyttfödelse*

Naturrätten har inte på länge varit ett levande inslag i svensk rättskultur. Även i andra jämförbara rättskulturer förde naturrätten länge ett undanskymt liv. Men nazismen och händelserna under trettio- och fyrtiotalen kom att förändra rättssynen på

⁶Detta behöver ju inte enbart vara ett problem för den som anser att en lagstiftare stiftat en orättfärdig lag. Även den som t ex i exekutiv myndighetsutövning vill verka för ett gott ändamål kan känna sig hindrad av "formalia" i form av rättsregler och därför önska sig en rättsgrund som gör det möjligt att sätta sig över vad rätten annars stadgar.

många håll. Den strikt rättspositivistiska synen anses av många ha banat väg för de brott mot mänskligheten som begicks – brott som i allt annat än rättspositivistisk anda prövades i Nürnberg-rättegångarna.

Efter andra världskriget har naturrättsliga idéer levt upp. De anses ha påverkat FNs deklaration om mänskliga rättigheter och Europarådets konvention om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. De har uttryckligen legat till grund för den västtyska författningen från år 1949.

Men det är inte som allomfattande grund för rättsordningen i dess helhet som naturretten som föreställning åter vunnit fäste i rättstänkandet. Den har i stället återkommit som idén om *grundläggande naturliga fri- och rättigheter* – individens orubbliga och okränkbara rättigheter i förhållande till den legitime eller illegitime normgivaren och makthavaren. När den pånyttfödda naturretten så småningom nått våra breddgrader på senare år har det ofta varit i diskussioner om ägande och skatter.

3.5 Rättssäkerhet ett naturrättsligt värde?

Också diskussionen om rättssäkerhet kring lagstiftningen om ekonomisk brottslighet har ibland förts på sådant sätt att man undrat om de deltagande sett "rättssäkerheten" eller däri ingående moment som orubbliga värden av naturrättslig karaktär. Vad som ger detta intryck är dels det slagordsmässiga sättet uttrycket används på, dels den kraft som ordet rättssäkerhet verkar besitta eller förutsättas besitta.

Det är dock svårt att foga in rättssäkerheten som ett orubbligt värde i en naturrättslig struktur. Skälet till det är att rättssäkerhetsbegreppet, som det används, inte annat än indirekt ger uttryck för något värde. Rättssäkerhet används snarast som ett samlingsbegrepp vilket sammanfattar ett antal framför allt straffprocessuella men även vissa förvaltningsrättsliga principer. Dessa principer kan ledas tillbaka till vissa grundläggande värden. Rättssäkerheten sammanfattar det juridiska skyddet för dessa värden. Men, och det är viktigt, skyddandet av dessa värden kan också ges en pragmatisk motivering: utan detta skydd fungerar inte rättsordningen.

Rättssäkerhet som ett naturrättsligt värde är därför något som vi kan ifrågasätta.

Möjligen kan man hävda att rättsstaten kan förstås som en naturrättslig idé, som en överordnad princip, och att rättssäkerheten är så nära kopplad till rättsstatsidén att den kan ses som en del av denna. Rättsstaten är å andra sidan ingen naturrättslig inmutning; det ligger i så fall närmare till hands att se rättsstatsidén som instrumentell i förhållande till naturrättsliga värden.

Däremot finns det band som knyter samman rättssäkerheten med fri- och rättighetstänkandet. Rent allmänt kan rättssäker-

heten sägas utgöra ett juridiskt tekniskt sätt att förverkliga delar av detta tänkande. Den straffprocessuella regleringen av förutsättningarna för statens rätt till ingrepp mot den enskildes kroppsliga frihet är ett tydligt exempel. Europarådets konvention om mänskliga rättigheter bygger på tanken att ett reellt skydd för dessa rättigheter kan åstadkommas genom uppställandet av formella krav på medlemsstaterna; den är följaktligen mer formell och mindre deklamatorisk än FNs deklaration om mänskliga rättigheter.

Rättssäkerhet kan alltså – som ett led i en rättsstatlig struktur – vara ett sätt att förverkliga (skydda) så kallade naturliga rättigheter. Men betonandet och åberopandet av rättssäkerhet behöver inte ha något med naturrätt att göra. Det ligger inget metafysiskt i rättssäkerhetssträvandena, vilket skall framgå i den fortsatta framställningen.

Rättssäkerheten är alltså inte kopplad till något slags naturrättsligt tänkande, även om den har beröringspunkter med sätet att skydda så kallade naturliga rättigheter. Strävan efter rättssäkerhet är väl på sin plats inom ett rättspositivistiskt system. Den befrämjas av de krav på konstaterbara rättskällor som råder inom ett sådant system. Däremot kan rättssäkerheten *direkt hotas* i en naturrättslig struktur om domstolarna där ges rätt att under hänvisning till en högre ”naturlig” rätt åsidosätta den positiva rätten.

4 Rätt och rätt. Formellt system eller materiella regler?

I alla juridiska begrepp där ordet ”rätt” används (rättsstat, rättsordning, rättssystem, rättssäkerhet) uppkommer samma grundläggande fråga, nämligen om uttrycket ”rätt” i sammanhanget garanterar en materiell (till reglernas innehåll hänförlig) kvalitet eller om det endast associerar till användandet av en formell juridisk teknik.

Rättsordningen kan beskrivas som en på juridiska regler grundad ordning som reglerar maktutövning, konfliktlösning osv i samhället. Det utmärkande för denna rättsordning skulle vara att den under reglerade former producerar och tillämpar regler på ett förutsebart och så långt möjligt kontrollerbart sätt. Motsatsen till en sådan rättsordning är en makt/våldsordning där tvång mot och mellan medborgarna utövas direkt medelst hot och fysisk styrka.

Rättsordningen sätter alltid en regel emellan den tvingande och den tvungne, den söker på detta sätt legitimitet i överenskommelser (lagar, avtal) som vilar på förutsättningen att både

den tvingande och den tvungne på ett eller annat sätt anses ha bekänt sig till den regel som utlöser och tillåter tvånget. Att åstadkomma sådan legitimitet är dock svårt; därav fiktioner som antaganden om "samhällskontrakt" och hänvisningar till högre makter. Vårt samhälle söker lagarnas legitimitet genom det demokratiska styrelseskicket, vilket dock tillåter majoriteten att träffa överenskommelser även för minoritetens räkning, något som ibland kan vara ägnat att försvaga normernas legitimitet.

En rättsordning av detta slag kan innehålla vilka regler som helst så länge de inte kullkastar själva systemet i rent teknisk mening (en regel som ger långtgående godtyckliga maktbefogenheter åt t ex en militär befälhavare sätter i realiteten juridiken ur spel; gränsen mellan rätts- och våldsordning kan därvid vara flytande).

Rättsordningen kan således uttryckligen diskriminera människor (som i Sydafrika) eller tvinga medborgarna att bära och bruka vapen för statens räkning (som i Sverige) utan att för den skull upphöra att vara rättsordning i angiven mening, även om man finner diskriminering respektive värnplikt orätt.

Många skulle dock ifrågasätta just Sydafrikas status som rättsstat och rättsordning, liksom få vill framhålla Hitlertyskland som rättsordning, oavsett om maktutövningen där ägde rum under juridiskt korrekta former eller inte.

Den fråga som uppstår är alltså om en rättsordning inte bara är en regelordning utan också en ordning som förutsätter vissa materiella regler och utesluter andra. Samma fråga kan ställas beträffande begreppen rättsstat (jfr nedan), rättssystem och rättssäkerhet. Dessutom kan den ställas beträffande begreppet demokrati. Innebär demokrati endast ett system för hur en stat skall styras, dvs framför allt genom fria återkommande val, eller innebär det också en stat som t ex upprätthåller och garanterar religionsfrihet, äganderätt, föreningsfrihet, strejkrätt, andra slags minoritetsskydd m m?

"Demokrati" kan definieras formellt som en teknisk struktur, ett system för styrning. Det kan också definieras materiellt som en ordning där vissa värden (subjektivt bestämda) upprätthålls på det nämnda sättet. Den materiella definitionen innefattar således en ytterligare dimension i förhållande till den formella. Bekänner man sig till den formella definitionen uppstår samma fråga som beträffande Sydafrikas och Hitlertysklands status som rättsstat: Har den demokratiskt valda majoriteten rätt att besluta vad som helst mot minoritetens vilja?

Även mellan de formella och materiella demokratibegreppen finns ett gränsland, där upprätthållandet av den tekniska strukturen kräver vissa materiella regler. Den formellt definierade demokratin kräver t ex för att fungera någorlunda fri opinionsbildning och allmän tillgång till information.

Den ideologiska fråga som ligger förborgad i denna begreppsdiskussion är gemensam för demokrati- och rättsbegreppen.

Rättspositivisten avfärdar ofta allt tal om att rätten för att anses som "rätt" måste ha ett visst innehåll; det finns inom rättspositivismen inte något större utrymme för detta slags idéer. För den som är mera fallen åt det naturrättsliga hållet är det däremot självklart att det finns begränsningar även för vad en aldrig så legitim lagstiftare kan ta sig för; den positiva rätten är inte alltid "rätt".

Den rättspositivistiska hållningen medför konsekvenser som ovan betecknats som orimliga. Samtidigt innebär den naturrättsliga lösningen att man hänvisar till metafysiska eller på annat sätt abstrakta värden vars tillämpning varken kan förutses eller kontrolleras. Det ena är omoraliskt och det andra är godtyckligt.

Man kan alltså här konstatera ett intressant motsatsförhållande. På den ena sidan står formell rättspositivistisk rättssäkerhet utan garantier och motmedel mot maktövergrepp. På den andra sidan står godtycke med rätt och möjlighet att stå upp mot och förhindra maktövergrepp. – Existensen av detta motsatsförhållande omöjliggör varje "enkel" principlösning på frågan vad som skall vara makt och vad som skall vara rätt.

Lösningen kan knappast ligga i antingen eller utan snarare i lite av båda. Det finns en enkel grundprincip som verkar vara en oundgänglig utgångspunkt för detta: maktindelning. Maktindelningen ger domstolarna en självständig ställning i förhållande till lagstiftaren. Den erbjuder en struktur där domstolar har möjlighet att pröva eller i varje fall tolka utfärdade lagar utifrån rådande samhällsförhållanden och värden; lagarnas förenlighet med en mer allmän moral kan så att säga stämmas av i tillämpningen. Om domstolarna har den makt som en självständig ställning ger kommer de antagligen i praktiken att upprätthålla vissa gränser för lagstiftningens innehåll och den demokratiska majoritetsprincipens utsträckande.

5 Rättsstaten

5.1 Rättsstat och maktindelning

Maktindelning förverkligas i *rättsstaten*. I rättsstaten finns ett formellt återkopplingssystem där lagarna för att kunna tillämpas måste bekräftas av domstolarna. I rättsstaten kan domaren på sätt och vis aldrig döma fel, han är oavsättlig och inom vida ramar ofelbar. Den roll rättsstaten tilldelar domaren ger honom utrymme att skipa rätt i ordets fulla mening, dvs att döma i enlighet med *och* moral/icke strikt rättsliga normer (vad man nu vill kalla det). Fristående domstolar är rättsstatens sätt att skydda medborgarna mot missbruk av den legitima lagstiftningsmakten.

Domstolarnas maktställning i rättsstaten är inte problemfri; även domaren kan missbruka sin makt. Rättsstaten ger sig inte heller ut för att vara ett kassaskåp där onda viljor kan låsas in. Men den utgår från premissen att medborgaren lever säkrare under två maktcentra som kontrollerar varandra än en maktthavare som kontrollerar allt.

Om nu domaren har möjlighet att döma efter lag och moral, vad är då det där andra (moral/icke strikt rättsliga normer) för något? I det här sammanhanget menar jag med det just inget annat än andra normer än de klart positivrättsliga. Vill man sedan kalla detta naturrätt, lagarnas anda, "livets regel" (denna synnerligen diffusa rättskälla åberopas faktiskt, med all rätt, i den allra första lärobok som sätts i händerna på de juris studerande), "sakens natur", allmänna rättsgrundsatser eller något annat så spelar det ingen större roll. Vad som betyder något är främst domstolarnas suveränitet.

5.2 Rättsstatens idé. Staten under rätten

Rättsstaten förverkligar en idé, nämligen idén om att makt inte får utövas i statens/folkets namn utan stöd i tidigare överenskomna lagar. Denna idé utgår från att medborgaren på detta sätt får ett visst inflytande över frågan om statens maktbefogenheter och kan planera sin tillvaro i enlighet med lagarna. Även i rättsstaten utövas våld och tvång, men detta kräver alltid stöd i en regel, som legitimerar åtgärden.

För att dessa intentioner skall kunna förverkligas räcker det inte med att instifta lagar. Rättsstaten utgår från ett partsförhållande mellan å ena sidan staten och å andra sidan medborgarna. Om lagarnas tolkning överläts åt staten skulle rättsstatens idé inte kunna förverkligas. Alltså kräver den fristående domstolar som bestämmer lagens tillämpning. För att en lag skall kunna fungera i ett sådant sammanhang krävs dessutom att den är utformad på ett visst sätt, nämligen så att domstolarna kan finna vägledning för sitt dömande i den och parterna kan förutse domstolarnas tillämpning med någon grad av säkerhet. Det krävs också att lagar inte utformas så att lag och tillämpning blir ett, dvs lagar får inte stiftas för enskilda fall utan måste gälla generellt.

Denna rättsstatens idé är en av grundstenarna i den *juridiska ideologi* som vårt samhälle verkar bygga på. Den är inte någon rättslig nödvändighet eller någon övernaturlig orubblig princip. Men det är ett faktum att vårt rättssystem kan tolkas såsom byggt på denna idé; den kan skönjas i samhällets struktur.

Ur rättsstatens idé följer rättsliga principer som är en logisk konsekvens av den grundläggande tanken. De kan framstå som fristående rättspolitiska värderingar samtidigt som det kan hävdas att de inte är annat än tekniska konstruktioner till rättsstatens förverkligande. Exempel på rättsliga principer som i skif-

tande grad kan sägas hänga samman med rättsstatens idé är följande:

- principen att lagen i tiden måste föregå det ingripande den sanktionerar (förbudet mot retroaktivitet)
- principen om likhet inför lagen (1) [antingen i meningen krav på att lag skall ha generell karaktär och principiellt gälla alla medborgare eller som ett förbud mot att i lag diskriminera medborgare (formell respektive faktisk diskriminering); det sistnämnda sträcker sig väsentligt längre än det förstnämnda]
- principen om likhet inför lagen (2) (att alla rättssubjekt är lika inför domaren, både i meningen att de har lika möjligheter att tillvarata sin rätt och i meningen att domaren inte kan behandla dem olika efter eget tycke)
- principen att lagar och rättsprinciper skall ha ett sådant innehåll att deras tillämpning i konkreta fall kan förutses
- principen att domstolarnas organisation och ställning är sådan att deras agerande kan förutses och kontrolleras.

Karakteristiskt för rättsstatsidén är att den inte utgår från ett samhälle där statsmakten är förutsatt. I stället utgår den från fria och suveräna individer som tillsammans bildar ett samhälle och formar en stat. Till denna stat anförtror medborgarna på lika villkor en rätt att i medborgarnas namn utöva en begränsad makt åt och över dem alla, en makt som var medborgare genom lagen kan hålla kontroll över. Ibland antas ett en gång slutet samhällsfördrag, som en fiktion; lika gärna kan man se detta "fördrag" i konkludent handlande, som *en ständigt närvarande struktur*.

5.3 En motbild: staten som rättens garant

Funderingar och resonemang kring "rättsstaten" kan bli ensidiga. I juridiska sammanhang, som detta, är det lätt att utesluta se saken som en fråga om "en stat lydande under rätten". Men statsmaktens utövande är inte begränsad till ett iakttagande av medborgarnas rättigheter. Den skänker/garanterar dem rättigheter som inte skulle kunna upprätthållas utan en statsmakt. Ur det perspektivet förutsätter rättigheterna staten.

Staten fyller en funktion; den har inte kommit till för att kringskäras. Den är inte ett urtidsodjur som människan långsamt nedkämpar. Tvärtom, dess utveckling verkar gå hand i hand med det vi kallar civilisation.

Rättsstaten är då inte bara staten under rätten utan också staten som garanterar rätten. Om man så vill: till skydd mot inre och yttre hot och störningar har människor slutits samman till en stat vars funktion det är att upprätthålla ett sådant skydd.

(För detta krävs makt, den makten kan missbrukas och är därför potentiellt farlig, alltså måste den lyda under strikta lagar.)

Statens funktion är alltså att göra saker, inte att låta bli. Redan här finns det därmed en motsättning; kravet på handling måste vägas mot risken för missbruk.

5.4 Rättsstat och rättsstat

Om man med "rätt" menar vissa materiella regler, som t ex äganderätt, yttrandefrihet, integritetsskydd osv och hävdar att det är *innehållet* i normer av detta slag som staten måste respektera, eller om man menar att när staten skall skydda "rätten" så avses på motsvarande sätt norminnehåll, av typen rätt till skydd för egendom och person, rätt till en anständig levnadsnivå osv, då blir begreppet rättsstat knappast mer än ett slagord, eftersom det görs helt beroende av vilka värden man vill skydda som "rätt" (och på vilken nivå man vill skydda dem). Om man däremot med "rätt" menar ett sätt, en form, för att reglera makt- och våldsutövning inom samhället, utan att dogmatiskt ta ställning till normativa frågor av nyss nämnd typ, då ökar möjligheten att på ett värderingsfritt sätt definiera och tillämpa ett rättsstatsbegrepp.

Jag säger att de ökar, inte att värderingsfrågorna försvinner. Ty formen förutsätter i någon utsträckning ett visst innehåll (bakom formen finns en mening; om inte vissa materiella – innehållsliga – krav ställs förlorar formen sin mening, den kan inte tillämpas på det sätt det var tänkt). Självfallet är inte heller frågan om vilken form som väljs värderingsfri; den är så ideologisk den kan bli. Vad det kan sägas vara fråga om är att enas kring vissa (formella) premisser.

Rättsstatstanken verkar kunna förstås som just en sådan formell premiss. Den är grundad dels på att staten har sin makt från fria suveräna medborgare, dels på att denna makt kan missbrukas och på så sätt bli farlig för just dessa medborgare. Dess innebörd är att allt statens handlande skall ha stöd i fastlagda normer. Syftet med detta är att medborgarna därigenom får kontroll över vilken kompetens statsmakten ges och har.

Rättsstatstanken förutsätter fristående domstolar. Den förutsätter också rättssäkerhet – rättssäkerheten är *instrumentell* i förhållande till rättsstatsidén. Men som antytts ovan förutsätter rättsstaten också materiella regler. På samma sätt som demokratin förutsätter viss yttrandefrihet och tillgång till relevant information inför de fria valen m m så förutsätter rättsstaten bl a att lagen och domstolarna är tillgängliga – genom hög grad av offentlighet, rättshjälp m m – den förutsätter likhet inför lagen etc.

Det är en öppen fråga hur långt man måste gå för att grundtankens förverkligande skall anses garanterad genom normer av detta slag. Men man bör ändå försöka skilja mellan normer som

på detta sätt härleds ur den grundläggande idén och mer fristående normer som uttrycker en uppfattning om vad som i största allmänhet "bör gälla i en rättsstat". Värden som egendoms- skydd, integritet och den grupp av skyddsvärda intressen som går under benämningen fri- och rättigheter har en kärna som antagligen måste skyddas för att rättsstatsidén som jag här angivit den skall kunna förverkligas. Huvudsakligen hör de dock till den andra kategorin, dvs värden som inte nödvändigtvis måste skyddas fullt ut för att man skall kunna tala om en rättsstat utan som man även inom rättsstaten måste strida politiskt för och om. Det är t ex svårt att se att ett egendomsskydd omfattande annat än skydd för hus, hem, arbetsredskap och liknande egendom som är av personlig karaktär skulle vara nödvändigt i en rättsstat; en rätt att äga mark, produktionsmedel och liknande mer anonym egendom är såvitt jag kan se i detta sammanhang inget som har betydelse för rättsstatens möjligheter att fungera som den är tänkt. (En annan sak är dylika rättigheters betydelse för det ekonomiska systemet.)

Vad som just sagts kan formuleras mer pessimistiskt: Även om man utgår från en premiss, enligt vilken en viss form för makt- och rättsutövning förutsätts, hamnar man ganska snart i rättsliga frågeställningar som inte låter sig lösas utan politiska ställningstaganden. Det är med andra ord fel att tro att hela rättsstaten utifrån en grundläggande idé låter sig konstrueras på ett värden neutralt sätt från denna idé till detaljerade rättsregler.

Rättsstatens idé i vårt samhälle är intimt lierad med demokratins idé. Läger man dem samman, eller låter man bli den konstlade åtgärden att söka skilja dem åt, blir principerna flera och allmännare. Framställningen skall dock inte här utvecklas i den riktningen utan i stället skall den fortsätta i mer renodlat juridisk riktning.

5.5 Rättsstaten förutsätter rättssäkerhet

För att rättsstaten skall fungera krävs klara och tydliga lagar som på ett objektivt sätt tillämpas enligt intentioner och lydelse. Det krävs med andra ord *rättssäkerhet*. Rättssäkerheten förverkligar rättsstatens idé. Utan rättsstat finns det ingen anledning att tala om rättssäkerhet och utan rättssäkerhet kan rättsstaten inte realiseras.

Rättssäkerhet kan därför sägas innebära

- *lagar och rättsprinciper så utformade att de utan risk för miss- tag kan tillämpas på ett förutsebart och kontrollerbart sätt samt ett system för rättstillämpning vars funktion kan förutses och kontrolleras.*

Kravet på rättssäkerhet riktar sig därmed både mot lagstiftaren och mot domstolarna, eller, om man så vill, mot rättssystemet i dess helhet.

Rättssäkerheten är inte absolut. Kravet på rättssäkerhet som det är utformat kan endast uttrycka en *strävan*. Risken för misstag kan aldrig helt uteslutas om rättsligt tvång alls skall kunna utövas. Det kan finnas olika sätt att utforma rättsregler; vilket som är bäst från rättssäkerhetssynpunkt kan inte alltid avgöras objektivt. Kontrollen av rättsliga avgöranden kan inte drivas hur långt som helst. Den fullständiga formella förutsebarheten är omöjlig att uppnå (och den är inte heller eftersträvad).

Rättssäkerheten kan alltså beskrivas som en del i förverkligandet av rättsstaten. Dess ändamål är därmed att ingen statlig maktutövning skall äga rum utan stöd i rätten. Och, enligt vad som nyss sades:

- misstag, så att sådan maktutövning äger rum trots att rätten inte tillåter det, får inte förekomma
- lagarna och rättsprinciperna skall vara sådana, att det är lätt att utläsa deras innebörd och förutse deras tillämpning
- rättsväsendet skall vara så konstruerat, att det utesluter godtyckliga avgöranden och tillåter överprövning.

Men: misstag kunde ju trots allt inte uteslutas, om någon verksamhet alls skulle kunna bedrivas? Och hur man bäst utformar lagar i rättssäkerhetens intresse visste man ju inte alltid? Och helt förutsebar kunde tillämpningen aldrig bli?

Även om det är ett krav att maktutövning utan stöd i rätten inte får ske, så kan sättet att förverkliga detta krav aldrig bli fullkomligt; det blir aldrig mer än en *strävan*.

5.6 Varierande rättssäkerhetskrav i rättsstaten?

En fråga som inställer sig är: Bör den *strävan* som beskrivits ovan vara olika stark beroende på vad slags statlig maktutövning saken gäller? Eller med andra ord, gör sig kravet på rättssäkerhet gällande med samma styrka jämt eller kan det tillåtas variera?

I princip skulle man kanske vilja svara nej: rättssäkerheten får inte variera. En hastig blick på svensk lagstiftning och rätts-tillämpning visar å andra sidan att rättssäkerhetsanspråken varierar ganska mycket.

Redan rättsstatens grundförutsättning, att staten faktiskt skall utöva makt över medborgarna, medför en begränsning: kravet på rättssäkerhet kan inte drivas så långt att staten inte kan fullgöra sina uppgifter. Det finns inget skäl för att inte låta det variera beroende på vikten av de intressen som gör sig gällande.

Ju närmare det ifrågasatta ingreppet ansluter till grundläggande rättsstatsprinciper desto tyngre bör rättssäkerhetsintres-

set väga.⁷ När det gäller ingripanden direkt mot den enskildes frihet bör rättssäkerheten närma sig det absoluta, vilket den enligt teorin också gör i svensk straff- och straffprocessrätt.

Kravet på rättssäkerhet varierar alltså och måste så göra. Det avvägs mot andra intressen. En rimlig utgångspunkt för en sådan avvägning är att den inte äger rum förrän det konstaterats att rättssäkerhetens krav inte kan tillgodoses så långt det formellt sett vore möjligt utan att komma i konflikt med den ifrågasvarande regleringens målsättning (och att de överväganden som härvid gjorts redovisas i lagmotiven/tillämpningen). I denna mening borde intresset av rättssäkerhet vara överordnat andra intressen; prutning på rättssäkerheten borde få ske först sedan det konstaterats att en viktig målsättning inte kan uppnås utan att så sker.

I svensk rätt upprätthålls inte alltid det sistnämnda kravet. Vi utgår gärna från att lagstiftning så att säga kan vara "ond eller god". Strafflagstiftningen är ju påtagligt frihetsinskränkande och således "ond", dvs motsatsförhållandet mellan individens och statens intresse accepteras och beaktas. Rättssäkerheten väger tungt på detta rättsområde. Sociallagstiftningen verkar inte ha denna karaktär. Här utgår man hellre från att lagen vill den enskilde väl, även om den innehåller direkt eller indirekt myndighetsutövning som den enskilde är ytterst beroende av. Rättssäkerhetsanspråken verkar här också vara lägre ställda.

Ett exempel på just detta är straff- och kriminalvårdslagstiftningen. Fram till det att någon befinns skyldig till brott gäller höga krav på rättssäkerhet, t ex beträffande användande av straffprocessuella tvångsmedel och krav på bevisning i skuldfrågan. Om vederbörande väl befinns skyldig synes godtycket kunna breda ut sig, formellt sett (t ex straffskalor med mycket stora spännvidder och skönsmässiga bedömningar av "vårdbehov"). Jag påstår i och för sig inte att det här begås rättsövergrepp utan endast att de krav man ställer på regler och tillämpning från rättssäkerhetssynpunkt skiljer sig åt.

Ett annat exempel, som är av intresse i just detta sammanhang, är om ett krav på penningböter rubriceras som ett straff (dvs böter) eller som en avgift. I det förra fallet upprätthålls stränga rättssäkerhetskrav som inte gäller i det senare fallet (jfr kapitlet om företagsbot).

⁷Ett resonemang om en sådan "proportionalitet" förde högsta domstolen i fallet NJA 1983 s 644, som gällde åtal för vårdslös myndighetsutövning mot en åklagare och domare som åtalat respektive dömt en person för brott mot tystnadsplikt trots att någon lagstadgad tystnadsplikt inte förelåg.

5.7 Är Sverige en rättsstat?

Är då Sverige en rättsstat?

I inledningen av sin bok "Rättsstaten åter!" redovisar Brita Sundberg-Weitman några intryck från diskussioner om rättsstaten. Visserligen ställs, skriver hon, ibland frågan om vi lever i ett rättssamhälle (hon använder uppenbarligen detta ord som synonym till rättsstat). Men den besvaras alltid omedelbart med ett bestämt ja – som vore frågan retorisk. Hon fortsätter:⁸

Någon definition är det dock aldrig tal om i dessa sammanhang. Det förefaller som ordet rättssamhälle – eller rättsstat – uppfattas som något gott i största allmänhet, som om frågan i stället hade varit: lever vi i ett bra land? Den som tycker att vi lever i ett bra land kan då hänföra sig till vad som helst: den materiella välfärden, våra hyggliga politiker, lugnet på gator och torg, det demokratiska styrelseskicket med sina välutvecklade former och sin åtminstone till synes jämna lunk.

Ibland förefaller det som om särskilt jurister tror att begreppet rättsstat betyder att det finns lagar och förordningar och att domstolar och myndigheter för det mesta håller sig inom dessa ramar. Men i så fall vore alla stater rättsstater.

Frågan om Sverige är en rättsstat är alltså inte liktydig med om Sverige är ett bra land eller inte. Inte heller det faktum att vi håller oss med lagar som tillämpas hyggligt är ett tillräckligt svar. Kanske är det sättet att ställa frågan som gör diskussionen svart-vit; kanske bör man i stället fråga: *I vad mån* är Sverige en rättsstat?

Utan att förneka att Sverige i princip är en rättsstat och är det i rätt stor utsträckning vill jag ifrågasätta om det ändå inte finns mer träffande sätt att i ett ord karakterisera den svenska statsmodellen. Viljan att väl ta hand om alla sina medborgare, att numrera dem och hålla dem registrerade från vaggan till graven vare sig de vill det eller inte, att i välment storsinhet ta hand om mer än hälften av deras arbetes lön för att förvalta och fördela, att hellre tala om frihet från nöd och elände än frihet i förhållande till statsmakten, allt detta är typiskt för Sverige men inte särskilt typiskt för en rättsstat i den mening ordet här givits. I rättsstaten är statsmaktens begränsning ett fundament eftersom man förutsätter att statsmakten kan missbrukas; den är kanske inte ond, men den är heller inte god – framför allt är den farlig; det är därför den skall bindas med rättens band.

Men den svenska statsmakten ser sig inte som farlig; den är god och vill väl – och varför skall en välgörare bindas? Därför har den svenska staten inte heller låtit sig genereras nämnvärt

⁸Sundberg-Weitman, Rättsstaten åter!, Sthlm 1985, s 11.

av dylika band: tag den svenska regeringsformen, är den – särskilt såvitt angår fri- och rättigheter – mycket mer än sirliga rosetter (för övrigt av ganska enkel kvalitet) för högtidligt bruk? Dessa den svenska statsmaktens anspråk på att vara auktoritärt god och välmenande är mer karakteristiska för Sverige än den rättsstatliga utgångspunkten, med fria suveräna medborgare som mot rättsliga garantier överlåter delar av sin frihet till en begränsad statsmakt.

Sverige kan därför tillspetsat karakteriseras som "socialstat" eller "välfärdsstat" snarare än som rättsstat i formell mening, vilket alltså inte hindrar att rättsstatliga principer råder på de flesta områden. Inte heller hindrar det att Sverige kan betraktas som ett "bra land", som Brita Sundberg-Weitman uttryckte det. Det finns eftersträvningsvärda mål som lättare kan uppnås om man bortser från rättsstatens krav.

5.8 Rättsstaten och den s k engångsskatten – En exemplifierande diskussion

När detta skrivs⁹ serverar den dagsaktuella debatten ett exempel som illustrerar motsättningen mellan rättsstatliga och socialstatliga, eller vi kanske skall säga "välfärdsstatliga", principer.

Regeringen har lagt fram ett sedermera genomfört förslag angående s k engångsskatt på pensionssparande (prop 1986/87:61 om en tillfällig förmögenhetsskatt för livförsäkringsbolag, m.m). Utan att här alls gå in på det rättspolitiskt lämpliga i detta förslag och dess utformande kan man konstatera som faktum att lagrådet avstyrkte förslaget genomförande på vad man skulle kunna kalla konstitutionella grunder (dvs att förslaget så som det utformats var mindre väl anpassat till vårt statsskick och dess grundläggande rättstraditioner).¹⁰

⁹Nu förevarande kapitel, kap VII om rättssäkerheten, färdigställdes huvudsakligen hösten 1986. Just detta avsnitt om den s k engångsskatten, är i dag mindre aktuellt än då, rent nyhetsmässigt. Det framlades för styrgruppen för BRÅs forskningsprojekt om ekonomisk brottslighet i december 1986. Avsnittet i fråga rörde då inget större gillande. Med tanke på de frågeställningar om svensk och socialdemokratisk rättssyn som det utmynnar i, har det emellertid genom senare händelser kommit att få en aktualitet som gör det befogat att låta det stå kvar i ursprungligt skick. (Endast redaktionella ändringar har gjorts. Hänvisningarna till finansdepartementets pressmeddelande i saken och till Fredrik Sterzels uppsats har dock tillkommit.)

¹⁰Lagrådets avstyrkande kan primärt sägas vara grundat på att förslaget kan "bilda utgångspunkten för en utveckling som skulle kunna ge upphov till rätt allvarliga betänkligheter med hänsyn till de grunder på vilka regeringsformen vilar" (prop s 82). (Finansdepartementets pressmeddelande 1986-11-03 – till vilket bl a justitie- och finansdepartementets rättschefer finns angivna som upphovsmän – innefattar bedömningen att det primärt var detta som låg till grund för lagrådets avstyrkande.) I lagrådsyttrandet talas också om att de "vidare konstitutionella aspekterna (---) inte beaktats" (prop s 83).

Regeringen och sedermera riksdagen gick dock alltså emot lagrådet och genomförde förslaget.

Det faktum att regering och riksdag haft en annan mening än lagrådet och genomdrivit denna är inte i sig något som man i detta sammanhang behöver uppehålla sig vid; riksdagen är enligt vårt statsskick inte på något sätt slav under lagrådets jurister, och rättsstaten kräver inte att jurister ges vetorätt i lagstiftningsarbetet. Säkertligen uppfattar inte heller lagrådet alls sin roll på detta sätt. – Lagrådets yttrande över pensionsskatten används här endast som faktiskt uttryck för en rättsligt auktorativ tolkning av de krav vårt statsskick ställer på lagstiftningen.

Enligt lagrådet strider lagen inte formellt mot regeringsformens förbud mot retroaktiv skattelag. Däremot står den möjligen ”i mindre god överensstämmelse med grunderna för retroaktivitetsförbudet”.¹¹ Lagrådet uttalar att en tanke bakom förbudet är att de skattskyldiga bör få någon tid på sig att vidta omdispositioner om förmögenhetsskatten ändras. I detta fall, anför lagrådet, har de enskilda knappast några reella möjligheter att på detta sätt undgå skatten genom att vidta sådana åtgärder. ”Det är därför begripligt om förslaget uppfattas som retroaktivt verkande”.¹²

Det är, med tanke på den försiktighet med vilken lagrådsyttranden utformas, i synnerhet då saken är rättspolitiskt känslig, knappast någon övertolkning att påstå, att lagrådet uppfattade lagen som i praktiken retroaktiv. Denna tolkning vinner ytterligare stöd av att lagrådet framhållit att sådan krissituation, som enligt 2 kap 10 § regeringsformen medger att undantag görs från retroaktivitetsförbudet, inte förelegat.¹³ Lagrådets nyss återgivna hänvisning till en av tankarna bakom retroaktivitetsförbudet – om den enskildes möjlighet att inrätta sig inför lagens ikraftträdande – ger också stöd för att tolka lagrådet så att en regels praktiska konsekvenser är av betydelse för den konstitutionella bedömningen. Jag vill därför sammanfattningsvis tolka lagrådets yttrande i denna del så att det ger stöd för att uppfatta den föreslagna skatten som retroaktiv. Denna tolkning förlänger

¹¹Prop s 79.

¹²A st. Justitierådet Fredrik Sterzel, som var ledamot av lagrådet vid dess granskning av förslaget, har i en senare publicerad uppsats utförligt redogjort för granskningen i detta ärende (Lagrådet och engångsskatten, Om våra rättigheter III, Sthlm 1987, s 111 ff). Han understryker det formella i lagrådets bedömning. Han skriver apropå förslagets förenlighet med 2 kap 10 § regeringsformen: ”Lagrådet fann att förslaget formellt uppfyllde regeringsformens krav. Det var visserligen begripligt, om förslaget uppfattades som retroaktivt verkande, men det fick konstateras att grundlagsstadgandet efter noggranna överväganden getts en utformning som inte tar särskild hänsyn till fall av denna art.” (Sterzel, a a s 113)

¹³Se prop s 83.

emellertid lagrådets resonemang något utöver vad lagrådet formellt uttryckt, det måste påpekas.¹⁴

Lagrådet konstaterade att lagen medförde skattskyldighet för en begränsad krets och fann sig i remissen sakna underlag för hur många som skulle träffas av skatten, än mindre kunde lagrådet överblicka vilka närmare effekter skatten skulle få för olika försäkringstagare och pensionsberättigade.¹⁵ Lagrådet fann denna bristande generalitet i lagförslaget tvivelaktig: "En sak är att ta ut en skatt av i princip sedvanlig generell natur ... en annan sak är att uppge denna generella natur för att i stället mer eller mindre snävt begränsa kretsen av skattskyldiga."¹⁶ Och vidare:¹⁷

Det är första gången ett förslag framläggs om en engångsskatt på förmögenhet utan generell natur. En sådan skatt passar redan i sig mindre väl in i vårt konstitutionella system.

Retroaktiv lagstiftning strider ju uppenbart mot rättsstatens idé – *oavsett* om den formellt är förenlig med retroaktivitetsförbudet i 2 kap 10 § regeringsformen eller inte. Frågan om bristande generalitet sådan den här aktualiseras är något mer svårbedömd. Men man kan se saken så att rättsstaten dels inte tillåter lagstiftning för enskilt fall, dels kräver att lag skall gälla lika för alla och att detta implicerar ett krav på generell lagstiftning. De av lagrådets invändningar som här återgivits kan därför betraktas som utgående från typiska rättsstatsprinciper.

I sin anmälan av lagrådets yttrande behandlade departementschefen generalitetsfrågan tämligen ingående. Däremot förbigicks lagrådets resonemang om att förslaget kunde uppfattas som retroaktivt och därmed möjligen stå i mindre god överensstämmelse med regeringsformens retroaktivitetsförbud med tytnad; i stället tog departementschefen fasta på lagrådets kon-

¹⁴Sterzels nyss nämnda uppsats ger inte något stöd för de något tillspetsade uppfattningar som det kan hävdas att jag tillskriver lagrådet. Det framgår för övrigt också hur strängt formellt lagrådet sett på sin uppgift. – Till skillnad från Sterzel, som säger sig anlägga "strikt rättsliga synpunkter" (s 117) använder jag detta ärende som ett exempel i en rättspolitisk diskussion. Min avsikt är att genom en slags extrapolering tydliggöra de meningsmotsättningar i rättspolitiska, rättsstatliga frågor mellan den politiske lagstiftaren och lagrådet som i lagrådets yttrande formellt inte framkommer mer än som embryon. Jag anser dessutom att tiden är mogen för jurister att mer allmänt erkänna att vissa grundläggande rättsliga principer har ideologisk och inte bara juridisk-teknisk karaktär.

¹⁵Prop s 81.

¹⁶Prop s 80 f.

¹⁷Prop s 82.

staterande att något formellt brott mot 2 kap 10 § regeringsformen inte förelåg.¹⁸

Men låt oss lämna det juridiska protokollet och i stället försöka att på ett mer allmänt plan beskriva den principiella frågan i debatten kring denna sk engångsskatt. Som jag uppfattat invändningarna mot lagen innebär de bl a att staten inte har rätt att "beskatta" ett befintligt privat kapital som inte utgjort skatteobjekt när det byggts upp och som inte kan omdisponeras inför beskattningens verkställande. En sådan "skatt" kan bättre beskrivas som en indragning av privat kapital till det allmänna. En sådan indragning kan i en rättsstat endast ske om lagstöd föreligger; den utgör ett långtgående ingrepp i den enskildes rättssfär. I detta fall kunde det ifrågasättas om något lagstöd fanns; den instiftade lagen gavs en *i praktiken tillbakaverkande kraft*. Åtminstone är detta en åsikt som omfattas av många, däribland lagrådet (se ovan). Debatten skulle tjäna på om man kunde enas åtminstone om att denna skatt inte är någon särskilt typisk skatt utan snarare en tämligen särpräglad – berättigad eller oberättigad, lämplig eller olämplig – indragning av kapital. Och att en aspekt i det sammanhanget är om det principiellt är förenligt med rättsstatens idé att genomdriva åtgärder av detta slag.

Vi kan konstatera att de som genomdrivit denna skatt anser att det är en rättvis och bra skatt. Den är rättvis dels därför att den riktas mot ett tidigare skattemässigt gynnat sparande, dels därför att förmögenhetstillväxten i detta sparande varit exceptionell och delvis betingad av ekonomisk-politiska åtgärder som andra fått betala för (såvitt jag förstår bl a genom devalveringarna) och dels därför att den skall användas till att föra över pengar från ett gynnat sparande till grupper av människor som har det dåligt ställt. Den är bra därför att den inte drabbar någon enskild särskilt hårt samtidigt som den inbringar väldigt mycket pengar.

Det är, tycker jag, lätt att förstå att denna skatt i denna mening kan uppfattas som rättvis. Den korrigerar ett ekonomiskt händelseförlopps ganska godtyckliga konsekvenser och fördelar en samlad ekonomisk tillväxt på ett, som man kan tycka, rättvisare sätt. Det är också lätt att förstå att den i den angivna meningen är en bra skatt; om man kan hämta in en väldig massa pengar utan att någon just märker särskilt mycket av det, för att använda dem till angelägna ändamål så är det väl just "bra". Om allt detta sedan beslutas och handläggs i demokratiska former kan det vara svårt att förstå vad försäkringsbolag och andra bråkar om.

¹⁸När det i propositionen med anspelning bl a på detta sägs att lagrådet inte gjort någon "annan bedömning än den som legat till grund för utformningen av det remitterade förslaget" (prop s 87) är det således knappast hela sanningen. – Än mindre gäller detta det ovan omtalade pressmeddelandet, där lagrådet sägs ha instämt i regeringens bedömning att "Skatten inte är retroaktiv".

Enligt detta synsätt uppställer man ogärna andra gränser för den statliga maktutövningen än att den skall dikteras av vad som är "bra" och "rättvist"; så länge en politisk majoritet vägleds av sådana värderingar och iakttar de demokratiska beslutsformerna uppfattas rättsstatliga principer som mindre tungt vägande.

Enligt detta synsätt är sådant som retroaktivitetsförbud och krav på generalitet och andra formaliserade rättsstatliga principer i grunden något främmande för "den svenska modellen". De är ett slags borgerligt-liberala traditioner och påfund, som man i och för sig får lov att leva med – ungefär som med kungen och monarkin.

Men det gäller att reducera betydelsen av denna rekvisita så att den i så liten utsträckning som möjligt lägger hinder i vägen för förverkligandet av det goda samhället. Till det har man jurister, så skickliga som möjligt, vilkas uppgift det är att göra rätten konform med de politiska målen ("lagarna är bara ett sätt att förändra samhället"). Och går inte det är politiken viktigare, om den rent praktiskt kan genomföras utan juridiska krokben, åtminstone om saken, som i fallet pensionsskatten, gäller att uppnå vad man definierat som ökad social rättvisa.

Denna outtryckta syn på rättsstaten som ett slags främmande, i grunden ofta onödig formalism skulle behöva luftas öppet. Det är trots allt så att mycket av det rättsstatliga tankegodset har liberala rötter som en socialist inte skulle behöva skämmas för att ta visst avstånd från.

Frågan är bara: Vad sätter den socialist som nedprioriterar de rättsstatliga principerna i stället? Enligt vilka grundprinciper skall socialstaten/välfärdsstaten styras? Här finns ett rättspolitiskt ingenmansland att erövra. Saken blir inte mindre angelägen av att den socialdemokratiska synen på rättsstaten i mångt och mycket verkar vara den svenska synen, från vänster till höger.

Man kan vilja avfärda en del av det sagda som politiskt tyckande. Att det emellertid kan te sig naturligt att anlägga detta slags synpunkter från ett rättsvetenskapligt perspektiv visar följande citat. Författaren är dåvarande docenten, sedermera professorn i straffrätt Hans Thornstedt och det skrevs för mer än tre decennier sedan.¹⁹

Vissa tendenser i den senaste samhällsutvecklingen föranleda, att legalitetsprincipen i straffrätten icke får samma rättspolitiska betydelse nu som när den ursprungligen hävdades. De politiskt maktgande kunna på så många sätt ingripa i den enskilde medborgarens

¹⁹Thornstedt, Legalitet och teleologisk metod i straffrätten, i Festskrift tillägnad Nils Herlitz, Stockholm 1955, s 327.

liv, att straffrättsskipningen endast utgör en möjlighet bland flera. Därav synes väl följa, att man borde ställa samma krav på legalitet i vad rör alla ingripanden mot individen, vare sig de ske i straffprocessuell ordning eller på annat sätt. Många av dessa åtgärder äro emellertid sådana, att de till förutsättningar och innehåll svårligen låta sig fixera i en lagtext utan måste administreras på grund av ett mer eller mindre fritt skön hos de tillämpande myndigheterna. Härtill kommer, att legalitetsprincipen icke kan ge den enskilde medborgaren trygghet mot ingrepp, som ske i form av lagstiftning. I tider, då lagstiftningsapparaten begagnas till en genomgripande ombildning av samhället, framstår det ofta för den enskilde som likgiltigt om vad han uppfattar som ingrepp i sina välförvärvade rättigheter företages av statliga myndigheter utan stöd av lag eller drives igenom i lagform medelst utnyttjande av en völdisciplinerad riksdagsmajoritet. Känslan av att rätten bör ge trygghet avtrubbas paradoxalt nog i ett halvsocialistiskt välfärdssamhälle. Man vänjer sig vid att trygghet är den frihet från nöd och fruktan för framtiden, som det allmänna garanterar medborgarna genom administrativa åtgärder av olika slag. Den enskilde blir van att utsättas för varjehanda skönsmässiga åtgärder såväl vid utdelande av 'sociala förmåner' som vid inskränkningar i rörelsefriheten. Välfärdsstaten har blivit en förmyndarstat. Det kan då lätt hända, att det icke längre framstår som något verkligt väsentligt, att verksamheten inom den lilla sektor av statens verksamhet, som straffrättsskipningen utgör, är strängt normbunden. Det torde också för många människor framstå som mera 'realistiskt' och effektivt att ådöma straff i de fall som enligt ett 'förnuftigt' bedömande äro straffvärda. Ett strängt legalitetskrav innebär för sådana människor blott ett uttryck för en 'opraktisk' formalism.

5.9 Post scriptum: några aktuella anmärkningar om Sverige som rättsstat

Det som sades i avsnitt 5.7 grundar sig på de ideologiska grunderna för rättsstaten jämfört med en grov skiss av dagens svenska statsmodell. Såväl härav som av det sätt på vilket det framfördes följer att det inte gör anspråk på att vara annat än synpunkter.

Avsikten med den här studien var bl a att ta fram exempel som illustrerar rättsstatsfrågornas ställning i det svenska samhällssystemet. I en tidigare version diskuterade jag mot den bakgrunden rättshjälpssystemet – både i vid mening och den inskränkta rätten till offentligt försvar i brottmål –, statens privilegierade ställning när det gäller rättegångskostnader i skattemål samt utlänningsrätten. Numera framstår dessa generella frågor som relativt sett mindre väsentliga och klargörande som illustrationer betraktade.

Den senare tidens utveckling på det rättsliga området har fört upp rättsstatsfrågorna på den politiska scenens mitt; jag tänker då särskilt på sättet att hantera de s k vapenaffärerna och utredningen kring mordet på statsministern. Dessa frågor är så aktuella, så omfattande och dessutom så pass omgärdade av sekre-

tess att det vore olämpligt att diskutera dem ur rättsstatlig synvinkel i ett sammanhang som detta. Erforderliga fakta och tillräckligt perspektiv på händelseutvecklingen saknas; en utomstående bedömning ter sig svår att göra. Enstaka straffsparkar, som att det är ett brott mot rättsstatens princip att regeringen ingriper i exempelvis åklagarväsendets arbetsuppgifter, avstår jag också från att slå in.

Men en enstaka händelse som ställer hela det svenska rättsstatstänkandet i blyxtbelysning vill jag peka på. Den skildras i justitieombudsmannens granskning av den s k "kurdrazzian".²⁰ Vid det tillfället kränktes enskildas rättigheter, individers integritet ignorerades, det bröts mot grundläggande regler till skydd för rättssäkerhetsintressen – allt på ett ytterst upprörande och dessutom formlöst sätt. Men ingen befanns vid den efterkommande rättsliga granskningen kunna ställas till ansvar.

Detta hade varit en omöjlighet i ett samhälle, där man ser det som en fråga av vikt om det land man lever i är en rättsstat eller inte.

5.10 Har Sverige kanske aldrig varit en rättsstat i formell mening?

Det finns de som hävdar att Sverige aldrig varit en rättsstat i egentlig mening. Man syftar då på att vi aldrig haft ett i egentlig mening fristående domstolsväsende. Domstolarna utgjorde en gång ett appendix till kungamakten och knöts sedan på liknande sätt till den verkställande regeringsmakten (det var därför pressen kunde kallas den tredje statsmakten i Sverige; den plats Montesquieu reserverat för de dömande var hos oss obesatt).

Något i formell mening helt fristående domstolsväsende har vi inte heller enligt 1974 års regeringsform, som i stort sett jämställer domstolarna med förvaltningsmyndigheterna och dessutom ger regeringen makt att fatta beslut i rättsärenden som inte kan överprövas i domstol.²¹

I det sammanhanget bör man emellertid också betänka att svenska förvaltningsmyndigheter sedan länge haft en stark och i förhållandet till regeringsmakten fristående ställning, vilket kommer till uttryck i förbudet mot s k ministerstyre. När svenska domstolar jämställs med förvaltningsmyndigheter måste det alltså ses mot bakgrund av den svenska förvaltningens ställning. – Kanske är det snarare myndigheternas allmänna självständighet som varit kännetecknande för Sverige, snarare det än domstolarnas formella osjälvständighet?

Förvaltningens ställning i förhållande till regeringsmakten

²⁰Se justitieombudsmannens beslut 1987-10-27.

²¹Jfr dock numera den nya lagen om s k rättsbesvär.

verkar dock vara stadd i förändring; vi kan vara på väg mot ett sk spoil-system, där förvaltningens ledande tjänstemän sitter på politiska mandat. Det synes vanligt att generaldirektörer hämtas från de politiska leden och det behöver inte vara något fel i det. Behovet av att snabbt avskilja domstolarna från en förvaltning som utvecklas åt detta håll är emellertid uppenbart. Likväl är jag rädd att saken inte uppmärksammas. När regeringen i dag utser högre befattningshavare är det osäkert om man ser någon principiell skillnad mellan att göra exempelvis en trogen tjänare i vingården till chef för kriminalvårdsverket eller till justitieråd.

6 Rättssäkerhetsbegreppet

6.1 Något om begreppet rättssäkerhet i lag och litteratur

Rättssäkerhetsbegreppet finns inte definierat på sådant sätt att någon forskare eller debattör kan göra anspråk på att uttyda det på det enda rätta sättet. Trots att det används så ofta, både i allmän rättspolitisk debatt och i rättsvetenskapliga sammanhang, finns det inte uttolkat i juridiska ordböcker. Inte heller i den juridiska doktrinen finner man några försök till mer koncisa definitioner av begreppet rättssäkerhet.

Strömholm nämner, i Rätt, rättskällor och rättstillämpning – en lärobok i allmän rättslära (1981) s 390, en passant, ”rättssäkerheten för de enskilda, dvs möjligheten att förutse och planera sådan verksamhet som bygger på rättsregler”. Peczenik skriver i sin lärobok Juridikens metodproblem (1980) s 72, att med ”rättssäkerhet förstår man bl a tre saker: ett faktum att lagregler tillämpas i praktiken, ett faktum att de tolkas uniformt i olika fall och ett faktum att de inte tillämpas retroaktivt dvs beträffande handlingar som ägt rum innan lagreglerna stiftades”. I en senare framställning skriver Peczenik att begreppet rättssäkerhet ”omfattar fyra komponenter, nämligen: a) rättsliga b) beslut som i hög grad är c) förutsebara och d) etiskt godtagbara” (Rätten och förnuftet, 1986 s 32). Peczenik framhåller sin uppfattning att rättssäkerhet även innefattar krav på rättsliga besluts etiska godtagbarhet (se det anförda arbetet s 31 f med vidare hänvisningar. Peczenik återkommer på flera ställen till de materiella krav som rättssäkerhet innebär; han verkar tveka inför att ge själva begreppet en alltför precis innebörd). Olivecronas bok Rättsordningen (2 uppl 1976) avslutas med ett avsnitt om ”Rättssäkerhetens grundvalar”, som dock inte innehåller någon bestämmning av vad som mer precis skall förstås med rättssäkerhet. – Det sagda grundar sig inte på någon fullständig genomgång av doktrinen. Det illustrerar dock begreppets självklara men samtidigt något diffusa användningssätt.

Ordet rättssäkerhet förekommer i lagtext, nämligen i 8 kap 18 § regeringsformen, som handlar om lagrådets uppgifter och bl a stadgar att lagrådets granskning av remitterade lagförslag skall

avse ”hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav”. I motiven till detta stadgande har man undvikit att säga något om den närmare innebörden i dessa ”rättssäkerhetens krav”. Inte heller grundlagskommentarerna tar upp saken. Petrén/Ragnemalm²² antyder dock att rättssäkerhetsgranskningen kanske kan vara ett känsligt ämne genom att nämna det som ett exempel på att lagrådets granskning kan gälla även centrala rättspolitiska frågeställningar. (Termen förekommer även i 12 § lagen 1957:668 om utlämning för brott, närmast i generalklausulartad form.)

Mot denna bakgrund kan frågan om ordet rättssäkerhets innebörd ses närmast som en fråga om språkvanor: Hur används det och vilken innebörd verkar man ge det?

Till en början kan man dock säga något om det rent språkliga. Alldeles oavsett de vidlyftiga och värdeladdade associationer som frammanas när ”rättssäkerheten” förs på tal, är det nämligen tydligt att själva ordet erbjuder en tämligen klar och enkel tolkning: rätts-säkerhet betyder säkra rättsregler, som man kan lita på; rättsstaten kräver rättsregler – rättssäkerheten kräver att dessa regler kan tillämpas och tillämpas på ett säkert sätt.

Går man tillbaka till den debatt som under femtiotalet fördes angående rättssäkerheten i förvaltningen möter man ett språkbruk som verkar motsvara denna tolkning.²³ Vad saken då gällde var hur man – juridiskt-tekniskt – lämpligen skapar garantier för att förvaltningen (myndighetsutövningen skulle vi särskilt framhålla numera) sker i enlighet med de direktiv som meddelas av den lagstiftande församlingen, dvs på ett normbundet, rätts-säkert sätt. (Typiskt synes mig Westerbergs bidrag i Juridiska fakultetens i Stockholm minnesskrift 1957, ”Debatten om rätts-säkerhet i förvaltningen”. Begreppet rättssäkerhet definieras inte, men det genomgående temat är hur förvaltningen skall *kontrolleras* – genom rätt till överprövning av dess åtgärder, fasta tolkningsprinciper, skyldighet att motivera beslut osv.)

Anledningen till att det är så svårt att finna definitioner på rättssäkerheten torde vara att den har en huvudsaklig och tämligen självklar betydelse, samtidigt som det blir både kontroversiellt och komplicerat om man försöker utveckla och precisera denna betydelse. Som jag hittills behandlat rättssäkerhetsbegreppet är det något som hänför sig till *rättssystemet*, det är detta som skall vara ”rättssäkert”.

Saken blir betydligt mer komplicerad om man i stället talar om olika *individuers* rättssäkerhet. Det ligger då nämligen nära till hands att blanda in inte bara rätten att gå säker från statliga maktövergripp utan också en rätt att på annat sätt skyddas av lagen – mot stöld, våld osv. Ordet rättssäkerhet kan ju lika

²²Sveriges grundlagar, Stockholm 1980, s 206.

²³Se t ex G Petrén i SvJT 1955 s 618 och betänkandet Administrativt rättsskydd, SOU 1955:19.

gärna förstås på det sättet.²⁴ Det har dock varit mindre vanligt att använda det så; orden rättstrygghet och rättsskydd är nog vanligare beteckningar.

Talar man om den enskildes rättssäkerhet lurar också frågan om en sådan rättssäkerhet kan variera mellan olika individer och olika tillfällen. En framstående lagman och tillika före detta justitieombudsman yttrade en gång i egenskap av utredningsman att den som under telefonavlyssning som utförts med anledning av misstanke om narkotikabrott avslöjat att han var på väg att begå en grov stöld har "förverkat sin rättssäkerhet". Därför såg lagmannen inga hinder för polisen att använda den sk över-skottsinformation man genom den på narkotikabrottsmisstankar grundade telefonavlyssningar kommit över. Som jag ser det *vidlåder rättssäkerheten rättssystemet*, och en enskild medborgare kan inte "förverka" den.

6.2 Eko-kommissionen och rättssäkerheten

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet tog upp rättssäkerheten till särskilt skärskådande. Förutom Brita Sundberg-Weitmans nämnda arbete är kommissionens diskussion kring rättssäkerhetens innebörd faktiskt det mest ingående bidrag till den rättspolitiska diskussionen av hithörande frågor som jag kunnat finna från senare år. Om begreppet anförde kommissionen.²⁵

Det traditionella rättssäkerhetsbegreppet utformas under senare hälften av 1700-talet. Det uppstår som ett radikalt och humanitärt krav i en annan tidsålder och under helt andra samhällsförhållanden än de som råder i dag. Som påpekande är detta en självklarhet men det ger samtidigt en god hjälp när man försöker förstå varför det fått

²⁴Justitieministern (vid tidpunkten statsrådet Leijon) fick hösten 1987 i televisionen ("Rekord-Magazinet") frågan "Vad betyder rättssäkerhet för dig?" i en längre intervju och besvarade den på följande sätt:

"Ja, rättssäkerhet för mig betyder bl a att jag skall våga röra mig i samhället, fritt utan att behöva kasta en orolig blick över axeln och tro att jag är förföljd utav nån som vill mig illa. Rättssäkerhet är också att jag skall kunna glömma och låsa dörrn på natten och inte så att säga vara orolig över att det sen är nån som har kommit in. Man skall känna en sån trygghet så att man inte ständigt och jämnt går och oroar sig för att nån vill åt en, att nån vill göra en illa antingen i fysisk bemärkelse eller på annat sätt ta ifrån en nåt."

I en senare intervju i Dagens Nyheter (13/12 1987, "DN-intervjun: Justitieministern som vässar klorna") fick justitieministern enligt följande beskrivning tillfälle att återkomma till ämnet.

"Frågan om vad som är rättssäkerhet har Anna-Greta Leijon redan en gång besvarat i TV. Nu ställer DN samma fråga. Då skrattar hon igen och lägger sin röda, vackra sjal tätare om halsen.

–Jag svarade medvetet på ett från juridisk synpunkt felaktigt sätt. Men rättssäkerhet är för mig samma sak som för folk i allmänhet: tryggheten för den enskilde medborgaren att kunna röra sig i samhället. Sen är det självklart att det till rättssäkerhet i ett demokratiskt samhälle också hör att man inte kan bli anhållen, häktad eller dömd orättfärdigt."

²⁵Slutbetänkandet, SOU 1984:15 s 130 ff.

just det innehåll som det har. Vad det gällde var att försöka skydda den enskilde individen mot en övermäktig och ofta grym stat. Om ett samhälle som präglades av mycket stora politiska, ekonomiska och sociala orättvisor, där rätten naturligt tillkom den starkare och därför heller inte borde nedtecknas och läggas fast. Det är ingen slump att det traditionella rättssäkerhetsbegreppet uteslutande betonar 'lagöverträdarens' rättigheter. Att det uttrycker – för att använda moderna ord – ett typiskt *gärningsmannainriktat* synsätt.

Mot denna äldre, traditionella uppfattning kan vi ställa den *moderna* synen på rättssäkerheten. När man i dagligt tal använder uttrycket (och det tycks i regel även gälla massmedia) är nämligen innebörden en annan än den traditionella. Med 'rättssäkerhet' menar man 'att inte behöva utsättas för brott' dvs rättsskydd. Ett rättssäkert samhälle är således ett samhälle där man effektivt skyddar medborgarna mot brott. Med samma språkbruk som ovan skulle vi kunna säga att folk i gemen i dagens samhälle tycks ha en *offerinriktad* grundsyn på rättssäkerheten. Vilket följande mot bakgrund av våra aktuella samhällsförhållanden ter sig lika logiskt och rationellt som när det gäller uppkomsten av den äldre definitionen. Det finns gott fog för bägge begreppen. Man måste dock ha klart för sig att deras innebörd är olika. Dessutom, och det är mycket viktigt, att det finns ett motsatsförhållande mellan dem.

Om vi återvänder till våra inledande exempel från rättssäkerhetsdebatten så ger dessa goda illustrationer till detta förhållande. De argument som hämtas från lagstiftningsområdet speglar således i regel den traditionella uppfattningen, medan de som gäller användningen av våra resurser för brottsbekämpning ofta är ett klart uttryck för den moderna synen.

Nu till motsatsförhållandet. Den grundläggande orsaken till detta är att båda begreppen – vart och ett på sitt sätt – har ett högt mått av legitimitet. Utifrån det äldre skall vi på alla sätt verka för att tillgodose 'lagöverträdarens' intressen och att ett vägande skäl för detta är att han faktiskt kan vara oskyldig gör det inte mindre relevant. På samma vis skall vi enligt den moderna inställningen med all kraft bekämpa brottsligheten (och inte minst ingripa mot de konkreta lagöverträdarna). Eftersom våra kriminalpolitiska åtgärder i så hög grad riktar sig just mot personer (faktiska och presumtiva brottslingar) *samtidigt* som våra kunskaper om vem som gjort vad är minst sagt ofullständiga, är det inte svårt att inse varför den äldre rättssäkerhetssynen kan komma att utgöra ett hinder när man försöker förverkliga den moderna uppfattningen. Och självfallet också omvänt; det moderna synsättet innebär ett hot mot de traditionella värdena. Vårt dilemma är också enkelt nog att förstå. Att en skyldig får gå fri och på det viset kan vålla ytterligare skada kan vara lika olyckligt som att en oskyldig blir dömd.

Riskerna blir heller inte mindre, speciellt om man ser till det traditionella rättssäkerhetsbegreppet, av det faktum att det kriminalpolitiska tänkandet innehåller ett icke ringa mått av den pragmatism som vi kan sammanfatta under sentensen 'ändamålet helgar medlen'.

I denna till både stil och innehåll intressanta text sägs ju ganska många saker, både uttryckligen och mellan raderna. Jag skall försöka sammanfatta några av de framförda teserna.

I. Rättssäkerhetsbegreppet har utformats i ett samhälle med en annan typ av statsmakt än dagens. Då gällde det att försöka skydda den enskilde mot "en övermäktig och ofta grym stat". – Det underförstås att dagens statsmakt inte är av denna karaktär. Däremot kan man inte utläsa hur dagens statsmakt skall karakteriseras, dvs det sägs inte runt ut att dess maktighet skulle vara mer balanserad eller att den skulle vara god snarare än grym. I resonemanget verkar i alla fall ligga att kravet på rättssäkerhet inte gör sig gällande med samma styrka om staten inte är grym och övermäktig.

II. Vid den tid då begreppet tog form förfogade samhällets starkare grupper över rätten – rätten "tillkom den starkare". Kravet på rättssäkerhet uppstod som ett krav på kodifiering så att rätten skulle kunna åberopas av envar. – I förlängningen av det resonemanget verkar ligga att sedan "makten över rätten" väl erövrats gör sig kravet på rättssäkerhet inte längre gällande med samma styrka.

III. Det finns i dag två sätt att se på rättssäkerhet; en traditionell syn och en modern. Den traditionella är gärningsmannainriktad och betonar "lagöverträdarens" rättigheter. Den moderna är offerinriktad och skulle såvitt jag förstår betona medborgarens skydd mot att utsättas för brott. För bägge dessa slag av rättssäkerhet finns gott fog, men de står i motsatsställning till varandra. Motsatsförhållandet består i att den traditionella rättssäkerheten skyddar brottslingar vilket gör det svårare att skydda medborgarna från brott, dvs det försvårar upprätthållandet av den moderna rättssäkerheten. Även omvänt föreligger en motsättning, genom att det moderna synsättet kan hota de traditionella värdena.

Punkterna I och II är svåra att kommentera. De historiska hypoteser som ligger till grund för uttalandena låter sig knappast vare sig beläggas eller vederläggas.²⁶

Kommissionen verkar vidare vilja uttyda oskuldspresumtionen så att varje *gärningsman* har rätt att betraktas som oskyldig till dess hans skuld bevisats. Bøjelsen för att i samband med det som man kallar traditionell rättssäkerhet kalla medborgaren för "lagöverträdaren" skulle nog knappast ha fallit männen bakom 1700-talets amerikanska och franska rättighetsförklaringar på

²⁶Kodifikationen (kommissionen talar om nedtecknandet och fastläggandet av oskriven rätt) har dock tilldelats en roll i sammanhanget som inte låter sig förénas med rättsstatsidéernas anglosachsiska ursprung (som exempel kan ju nämnas att den centrala straffrätten aldrig nedtecknats i anglosachsisk rätt, något som knappast påverkat upprätthållandet av "the rule of law").

läppen (bakgrunden till den amerikanska rättighetsförklaringen låter sig över huvud taget inte infogas i kommissionens historiska perspektiv).

Över huvud taget tror jag att kommissionen ur flera synvinklar begick ett allvarligt misstag när man inte tog rättsstatens oskuldspresumption på allvar. Man betraktar saken så att "lagöverträdaren" "faktiskt kan vara oskyldig". Bakom denna illa formulerade tes måste ligga ett mycket grumligt och aningslöst tänkande.

Oskuldspresumtionen är inte någon fiktion av enbart formell betydelse. Det är rättsstatens mest fundamentala rättssats. Den är djupt allvarligt menad och bygger på tanken att inom rättsstaten finns ingen annan skuld än den som kunnat konstateras i en öppen och rättvis rättegång där bevisbördan ligger på den som formulerat anklagelsen. Genom sitt nonchalanta sätt att närma sig denna princip sprängde kommissionen ramarna för till och med den annars så stillsamt pragmatiska svenska juristkårens tålmod. Genom att säga att det kan vara lika olyckligt att en skyldig går fri som att en oskyldig döms gjorde sig kommissionen herostratiskt ryktbar och förbrukade i ett slag sin rättspolitiska trovärdighet.

Punkten II verkar för övrigt uttrycka en romantisk marxistisk tes, nämligen att det som var maktmissbruk och förtryck under det förrevolutionära stadiet kan rättfärdigas när folket tagit makten, eftersom folket inte kan förtrycka sig själv.

Rättssäkerheten, synes man mena, behövdes som skydd mot staten när rätten tillkom de övermäktiga och grymma. Däremot, verkar man mena, har den mindre betydelse när övermakten inte längre är behornad. När de få, grymma och rika förfogade över rätten krävdes rättssäkerhet, sedan folket erövrat rätten krävs den däremot inte längre – är det tanken?

Självfallet behöver man inte formulera sig så kategoriskt; det gör ju inte heller kommissionen, den säger inte att rättssäkerhet i traditionell mening inte behövs. Kommissionen menar bara att den inte behövs lika mycket nu, när staten är god och vill väl. Det skall kanske helt enkelt förstås som ett ställningstagande för socialstaten mot vad kommissionen betraktade som överdriven rättssäkerhet av traditionell typ.

Sättet att använda rättssäkerheten i två betydelser, "traditionell" och "modern", har jag inte stött på tidigare. Jag ifrågasätter om inte denna terminologi trots allt är kommissionens eget påfund. Själva distinktionen har naturligtvis gjorts förr, som ovan nämnts används för det kommissionen kallar "modern rättssäkerhet" ofta någon av termerna rättsskydd eller rättstrygghet, kanske dock i en något vidare mening.

De påstående kommissionen gör om massmedias språkbruk i detta hänseende liksom vad "folk i gemen i dagens samhälle"

skulle ha för syn på rättssäkerheten låter sig knappast beläggas men väl betvivlas. Efter kommissionens insatser torde språkbruket i alla händelser ha klarnat, åtminstone i juridiska sammanhang (se vidare nedan).

I kommissionens betänkande förs en invändningsfri diskussion kring de avvägningsproblem rättssäkerheten aktualiserar. Här görs också påpekanden om att rättssäkerhetsintressena verkar göra sig gällande med olika styrka vid olika slags brottsbekämpning. Jag skall återkomma till dessa frågor, inklusive frågan om rättssäkerhet och (rätts)effektivitet.

6.3 Regeringens och riksdagens ställningstaganden till rättssäkerhetsbegreppets innebörd

Eko-kommissionens funderingar och dess radikala pragmatism i behandlingen av "oskuldspresumtionen" väckte starka känslor och ledde till viss förvirring i den rättspolitiska debatten. Det sistnämnda kan i och för sig inte kommissionen lastas för; påpekandena om att rättssäkerhetsbegreppet används på olika sätt och att intresset av rättssäkerhet måste vägas mot andra intressen m m är ju korrekta och de var nödvändiga att göra om saken skulle kunna föras framåt.

Kommissionen, som ju var en socialdemokratisk regeringskommission med även ett politiskt mandat, utsattes för kritik från snart sagt alla håll. Även den egna uppdragsgivaren tog så småningom avstånd från grundtonen i uttalandena om rättssäkerheten. Regeringen tog upp saken i en sk riktlinjeproposition, där riktlinjer för det framtida arbetet mot den ekonomiska brottsligheten redovisades (prop 1984/85:32).

I propositionen anslöt man sig till en traditionell juridisk syn på rättssäkerheten. Kommissionens tankar kring behovet av att stundom straffa oskyldiga liksom dess "moderna" rättssäkerhetsbegrepp förbigicks med en talande tystnad. Däremot noterades en distinktion mellan "formell" och "materiell" rättssäkerhet. Med det förra, som också torde vara identiskt med det som tidigare kallats den traditionella synen på rättssäkerheten, avsåg man principen om att medborgarna skall behandlas lika inför lagen och att lagen skall vara så utformad att dess tillämpning kan förutses.²⁷ Materiell rättssäkerhet avsåg kravet på "materiellt" rättvisa resultat i konkreta rättstillämpningsfall. Detta motsatsförhållande, som är väl känt och ofta uppmärksammat, innebär alltså att en klar lag i strikt tillämpning visserligen tillgodoser rättssäkerheten i formell mening samtidigt som

²⁷Prop s 36.

den dock kan framstå som ett otympligt redskap för att lösa konkreta fall på ett "rättvist" sätt. Syftet med att i lag införa skälighetsregler som tillåter viss skönsmässig bedömning är ofta att tillgodose ett krav på materiell rättvisa i denna mening.

Departementschefen kunde också tänka sig att man med materiell rättssäkerhet menade "de garantier som finns för att de rättigheter och skyldigheter som lagstiftningen ger medborgarna också motsvaras av den praktiska tillämpningen".²⁸ Här närmar man sig som synes det som kommissionen kallade modern rättssäkerhet. Om detta slags rättssäkerhet anfördes i propositionen.²⁹

En hög materiell rättssäkerhet förutsätter alltså bl.a. att brottsnivån är låg och att brott som begås rent faktiskt också blir föremål för sanktioner. I stället för om materiell rättssäkerhet talar man ofta om intresset av rättsskydd och rättstrygghet eller effektivitet.

Det är lätt att få intrycket att departementschefen på detta sätt försökte återföra debatten till ordningen och samtidigt gjuta olja på vågorna. Intrycket förstärks av att man i den fortsatta, rättspolitiska diskussionen av rättssäkerhetsfrågan i propositionen helt höll sig till den traditionella synen på rättssäkerheten, som för tydlighets skull benämndes "formell". Som utgångspunkt för bedömningen angavs, särskilt framhävt i kursiv text, att:³⁰

hävdudda rättssäkerhetsanspråk gör sig gällande med samma styrka och har samma krav på att bli tillgodosedda i samband med ekonomisk brottslighet som i samband med annan brottslighet.

Justitieutskottet, som behandlade riktlinjepropositionen, gick ett steg längre och förordade att rättssäkerhetsbegreppet skulle användas i den mening det "traditionellt har".³¹

Beträffande begreppet rättssäkerhet vill utskottet för sin del säga att detta i och för sig inte har någon alldeles klar och entydig innebörd. Utskottet anser dock att det ligger ett värde i att begreppet inte ges ett alltför skiftande innehåll. För att undvika onödigt oklarhet är det enligt utskottets mening att föredra att för rättssäkerhetsbegreppets materiella sidor använda uttryck som rättsskydd, rättstrygghet och effektivitet. Rättssäkerhetsbegreppet kan därmed användas i den bemärkelse som begreppet traditionellt har (se 8 kap 18 § regeringsformen).

²⁸A st.

²⁹Prop s 37.

³⁰A st.

³¹JuU 1984/85:28 s 25.

Enligt utskottets kanslichef Björn Edqvist innebar detta uttalande "ett avståndstagande från resonemangen kring materiell rättssäkerhet".³² Utskottsutlåtandet i denna del var enhälligt. Som kanslichefen framhållit bör utskottets avståndstagande ses mot bakgrund av den utomordentligt starka politiska polarisering som i övrigt präglat riksdagens behandling av lagstiftning mot ekonomisk brottslighet. Detta förhållande gör att den parlamentariska reaktionen mot kommissionens sätt att använda rättssäkerhetsbegreppet måste karakteriseras som påfallande skarp, de neutrala formuleringarna till trots. Den i förhållande till kommissionen något förmedlande ton som präglar propositionens uttalanden i frågan saknas också i utskottets utlåtande. Utskottet uttalar exempelvis:³³

De traditionella rättssäkerhetsgarantierna syftar till att bereda den enskilde medborgaren skydd mot staten för övergrepp och godtycke.

Edqvist nämner att flera talare ur olika politiska läger under den följande riksdagsdebatten framhöll vikten av utskottets uttalanden angående rättssäkerheten; "den oklarhet som hade skapats av bl.a. den s.k. eko-kommissionen hade sålunda undanröjts" avslutar justitieutskottets kanslichef.³⁴

Det bör understrykas att varken departementschefen eller utskottet förnekade rättssäkerhetens "relativitet". Tvärtom, man framhöll att rättssäkerheten måste vägas mot andra intressen. I denna mening är det tveksamt i vad mån det förelåg någon motsättning mellan kommissionen och regering/riksdag. Det engagemang med vilket begreppet diskuterades och den vikt utskottet uppenbart fäste vid de värden man ville knyta till det, antyder dock att det i ställningstagandet för det traditionella rättssäkerhetsbegreppet också låg ett ställningstagande för åtminstone en viss prioritering. Denna prioritering kom till uttryck exempelvis i uttalandet att "effektiviteten aldrig får överordnas rättssäkerheten".³⁵ Genom sitt ställningstagande för rättssäkerhetsbegreppets traditionella innebörd kan man säga att riksdagen tog avstånd från vad som ovan omtalades som eko-kommissionens radikala pragmatism.

Till frågan om rättssäkerhetens avvägande mot andra intressen skall jag återkomma. Detsamma gäller ett annat intressant uttalande från justitieutskottet som eko-kommissionen kom att

³²Björn Edqvist i SvJT 1986 s 375.

³³JuU 1984/85 s 25.

³⁴A a.

³⁵JuU 1984/85:28 s 26.

provocera fram, nämligen att "omfattningen av och föränderligheten i lagstiftningen kan vara en rättssäkerhetsfråga" (jfr kapitlet om rådgivarlag och företagsbot).

7 Rättssäkerhet och rättseffektivitet

7.1 Allmänt om rättssäkerhet och rättseffektivitet som motsatspar

Rättssäkerhet och rättseffektivitet är inte nödvändigtvis motsatsbegrepp. De kan definieras på ett sådant sätt att de närmast blir synonyma. Om man med rättssäkerhet menar en säker tillämpning av på förhand givna regler och med rättseffektivitet ett effektivt verkställande av rättens bud är det svårt att se någon egentlig motsättning.

Dessa bägge begrepp har i den svenska debatten emellertid kommit att stå mot varandra som omfattande motsatta intressen. Man verkar tänka sig dem som kommunicerande kärl: mer av det ena leder till mindre av det andra och vice versa. Men i själva verket föreligger inte någon fundamental motsättning. I idealtillståndet, där rätten tillämpas *säkert* och utan misstag samt *effektivt*, på alla inträffande fall där den är avsedd att tillämpas, sammanfaller nämligen kraven på rättssäkerhet och rättseffektivitet.

Om man avlägsnar sig från detta idealtillstånd, som ju bl a förutsätter det utopiska antagandet att all brottslighet uppdragas och beivras, uppstår då någon motsättning? Betänk följande exempel:

I. Är ett rättssystem som fångar in alla lagbrytare alltid "effektivt"?

Antag att ni skall plocka blåbär. Ni är angelägen om att skörda alla skogens blåbär. Därför utrustar ni er med en stor och skarpslipad lie samt en kratta. Därefter slår ni allt blåbärsris ni kan hitta och krattar samman det till en hög, stor som ett valborgsmässobål. — Ni har då plockat alla blåbär. Men har ni gjort det på ett effektivt sätt?

Exemplet visar att det använda effektivitetsgreppet är alldeles för onyanserat och oflekterat. För att man skall kunna säga att något är effektivt måste man precisera sin målsättning bättre. En av de första preciseringarna blir att en metod för att kunna anses effektiv också måste vara användbar och säker, dvs bl a garantera att ni inte får mera ris än ni lätt kan skilja från bären. (Man kan tycka att beivrandet av brott och straffande av brottslingar inte har så många likheter med blåbärsplockning.

Men brottsbekämpning torde och borde faktiskt mer handla om att få fatt på blåbär än om ren slåtter.)

Slutsatsen blir att det inte är meningsfullt att tala om rättseffektivitet om man inte tar hänsyn till de rättsliga åtgärdernas träffsäkerhet. Men just rättens träffsäkerhet är vad som eftersträvas när man talar om rättssäkerhet. Rättseffektivitet och rättssäkerhet strävar här åt samma håll.

II. Ett rättssystem som ger domaren generell rätt att alltid fria om han så finner lämpligt men som kräver klar och tydlig lag för att fälla, är det "rättssäkert"?

Antag att en ung domare blir satt att handlägga ett komplicerat brottmål. När han skall döma i målet är han mycket tveksam eftersom rättsfrågan är rörig och han är inte tillräckligt inläst för att kunna bedöma den. Han tar då sin tillflykt till principen "hellre fria än fälla" och frikänner den tilltalade. – Har han handlat i enlighet med rättssäkerhetens principer? Nej, det har han inte. En domare som tror att principen hellre fria än fälla betyder att det i största allmänhet är bättre att frikänna än att döma till ansvar och tror att denna möjlighet alltid står till buds, han har missförstått sin uppgift.

Grundprincipen i en rättsstat är att rättssäkerheten förverkligas genom att all makt- och myndighetsutövning skall ske *under* lagarna och *i enlighet* med lagarna. Föreligger de juridiska förutsättningarna för en fällande dom, då skall en fällande dom också meddelas. Lika fall skall behandlas lika och det utesluter i princip diskretionära, godtyckliga, frikännanden lika mycket som det utesluter godtyckliga fällande domar.

En annan sak är att man i de *verkligt tveksamma* fallen hellre skall fria än fälla, men utrymmet för tillämpning av denna och liknande principer är litet. Helst bör det vara så litet som möjligt. Det innefattar framför allt bevisfrågor som den rättsliga utredningen inte förmår besvara.

7.2 Rättssäkerhet kräver effektivitet

Att rättssäkerheten inte bara kräver strikt tillämpning av lagarna då detta leder till frikännande och motsvarande utan även då det leder till fällande domar, åläggande av skatt osv glöms ofta bort. Då och då framträder på den svenska scenen debattörer som önskar se omvända generalklausuler på skatteområdet. Enligt en sådan klausul tänker man sig att skattemyndigheterna skall ha rätt att efterge ett skattekrav då det av det ena eller andra skälet framstår som oskäligt eller obilligt. Som jag ser det är en sådan generalklausul *principiellt sett* lika betänkelig som en "rättvänd". Bägge kan nämligen ge möjlighet att skattlägga den ene men inte den andre, dvs öppna för godtycke. Förutsebarheten är lika dålig i bägge fallen.

(För straff- och straffprocessrättens del kan jag erinra om att legalitetsprincipen, vilken ju ingår i samma idékomplex som strävan efter rättssäkerhet, inte bara innebär ett krav på klar och tydlig lag för att straff skall kunna ådömas. Den innebär också, i vart fall enligt svensk processrätt, att polis och åklagare är skyldiga att ingripa mot respektive åtala brott som kommer till deras kännedom. Detta är ett uttryck för det självklara faktum att rättssäkerheten kräver att lagarna tillämpas vare sig det leder till det ena eller andra resultatet.)

Slutsatsen av detta blir att kravet på rättssäkerhet inte uttrycker något slags slapphet i förhållande till ett krav på effektivitet. Det är tvärtom så, att rättssäkerheten för att kunna förverkligas som en idé om legalitet och likhet inför lagen, kräver en effektiv rättstillämpning.

I svensk debatt verkar man ofta utgå från att rättsosäkra bestämmelser är effektiva rättsliga instrument. Om vi tar det vanligaste fallet: I syfte att göra en straff- eller skattebestämmelse allomfattande och utan s k kryphål, dvs effektiv, formulerar man den mycket allmänt, så att den ser ut att omfatta det mesta som man tycker illa om. Man utformar den med andra ord som en generalklausul.

Är en sådan bestämmelse rättsosäker? Ja, förvisso är den det. Är den effektiv? Nej, i det svenska rättssystemet av idag är den inte nödvändigtvis det.

För att återknyta till det förut använda bildspråket kan man uttrycka saken så, att svenska domstolar är ovana vid att slå blåbär med lie och därför låter man bli om man inte måste. Domstolarna är vana vid exakta stadganden som ger klara direktiv för hur de skall döma. De är inte vana vid att själva göra värderande rättspolitiska bedömningar. I den sanna rättsrealismens anda ser de sig som ett slags tekniker som omsätter andras värderingar i tillämpning genom att tolka lag. De egna värderingarna är ovidkommande och får i varje fall inte komma till klart uttryck – då sysslar man inte längre med juridik.

Domstolarna är därmed inte bara ovana vid att hantera bemyndiganden av detta slag, de är direkt obenägna att göra det. De finner detta vara en uppgift för lagstiftaren och har han inte fullgjort den så riskerar lagen att bli liggande som det stycke paper den är.

Instämmer man i analysen håller man också med om att det är meningslöst att försöka engagera domstolarna i något som man kallar för "kamp" – mot t ex "den ekonomiska brottsligheten". Domare i allmänhet är inte roade av att se sig som engagerade i korståg mot det för tillfället rättspolitiskt onda.

Det kan synas som en paradox. Det faktum som gör en bestämmelse rättsosäker i detta sammanhang, nämligen att dess direktiv är oklara, gör den också ineffektiv i den meningen att domstolarna föredrar att inte tillämpa den framför att själva ge den en konkretare innebörd.

Ett exempel som stöder denna tes är tillämpningen av den svenska generalklausulen i skatterätten. JK har gjort en utvärdering av denna, där det framgår att den ytterst sällan har tillämpats vid skattläggning (däremot har den oftare använts i fall rörande förhandsbesked). Om jag får våga mig på en gissning så kommer den nyligen införda straffbestämmelsen om vårdslös rådgivning att röna samma öde. Den är alldeles för oprecis för att domstolarna, och för den delen åklagarna, skall ha lust att använda sig av den.

I och för sig kan denna typ av bestämmelser tänkas vara effektiva på ett annat plan, nämligen genom att avskräcka medborgarna från att närma sig det vagt beskrivna handlande som bestämmelserna berör. Om det i praktiken visar sig att domstolarna inte tillämpar dem kommer denna eventuella effekt dock rimligen att avta med tiden.

Politiker verkar ibland tro att man kan ge de rättstillämpande organen verktyg, liar och annat, som dessa sedan raskt förväntas greppa tag i för att tåga ut i kamp för den rätta saken. Men så fungerar det inte riktigt. Rättsväsendet styrs med order och direktiv och om dessa inte är klara och tydliga avstannar verksamheten – åtminstone så länge svenska jurister fortsätter att uppfatta sin roll på det sätt de i dag oftast gör.

7.3 Olika former av effektivitet: rättseffektivitet, effektiv myndighetsutövning, effektiv brottsbekämpning, effektiv skatteindrivning etc

Självfallet finns det konkreta situationer då formella rättsprinciper lägger hinder i vägen för ett "effektivt" ingripande. Det innebär dock inte att det finns någon grundläggande motsättning mellan rättssäkerhet och rättseffektivitet. – Ett iakttagande av lagens föreskrifter kan i vissa sammanhang leda till att effektiviteten i en verksamhet hämmas. Om en polispatrull som fått i uppdrag att bekämpa narkotikahandeln på gator och torg ignorerar vissa rättsliga begränsningar kan de kanske utföra ett eller annat uppdrag mer "effektivt" än eljest. Men att kalla detta för *rättseffektivitet* verkar mindre lyckat.

Motsättningen uppkommer då man med rättseffektivitet menar ett effektivt förverkligande av vissa strävanden som indirekt kan utläsas ur en given rättsregel. Eftersom man då avser ett effektivt förverkligande av endast en del av rättsregelns ändamål, nämligen dess primära (mest näraliggande) skyddsändamål, och bortser från det övergripande intresse som kommer till uttryck just i det förhållande att saken reglerats rättsligt, dvs intresset av att det primära skyddsintresset tillgodoses inom ramen för ett rättsligt (rättsstatligt) system, är det dock olämpligt att tala om *rättseffektivitet*. Det är bättre att enbart tala om effektivitet, vilket i sin tur förutsätter att man anger vad det är som skall vara effektivt och i förhållande till vad effektiviteten skall bedömas.

Det som ibland lite slarvigt kallas rättseffektivitet torde oftast i stället kunna uttryckas som en rättslig regels eller rättslig åtgärds effektivitet i förhållande till den funktion som den omedelbart (primärt) i sitt konkreta sammanhang ser ut att fylla.

Motsättningen mellan detta slags effektivitet och rättssäkerhet är en motsättning mellan konkreta näraliggande intressen och abstrakta i de konkreta fallen mer avlägsna intressen (principer). Den motsättningen liknar den mellan materiell och formell rättvisa. På tillämpningsplanet kan den vidare associeras med en motsättning mellan rättssäkerhet och rättsskydd (se strax nedan).

Ett exempel: Bakom stadgandet om skattebedrägeri kan det sägas ligga bl a en strävan från lagstiftarens sida att förhindra medborgarna från att begå de ifrågavarande gärningarna. Huruvida stadgandet som sådant är effektivt i denna mening är utomordentligt svårt att mäta – det är kanske t o m omöjligt. Men man kan kanske ställa upp hypotesen att om stadgandet bara tillämpas, dvs leder till fällande dom, i ett av tio fall då skattebedrägeri förekommer är det i denna mening ineffektivt – i vart fall mindre effektivt än om det tillämpades i t ex vartannat fall.

Det är dock inte självklart att denna hypotes är riktig; det är fullt möjligt att stadgandets själva förekomst, i förening med att det trots allt tillämpas då och då, åstadkommer en allmänpreventiv effekt som inte skulle förstärkas av en höjd upptäcktsrisk. Det är i och för sig sannolikt att ökad upptäcktsrisk leder till högre allmänpreventiv effekt, men det går knappast att bevisa, i synnerhet inte i det särskilda fallet. (Det går kanske att härleda ur själva straffets idé och funktion; tror man på det måste man tro också på sambandet upptäcktsrisk-allmänprevention.)

Framför allt bör man ha klart för sig att vinsten i ökad allmänprevention kan vara helt marginell vid ökad upptäcktsrisk. Det betyder att man måste söka uppskatta de effektivitetsvinster man kan komma att göra och väga dem mot de eventuella nackdelar realiserandet härav kan medföra (ökad risk för misslag, större kostnader, försvagad integritet).

8 Rättsskydd

8.1 Begreppet rättsskydd

Begreppet *rättsskydd* verkar i allmänhet användas för att beteckna det skydd medborgaren har (eller bör ha) mot kränkningar av den egna rättssfären. I vid mening kan rättsskyddet omfatta även civilrättsligt skydd. I snävare mening kan det beteckna den enskildes skydd mot att brott begås mot honom. Det används här i den senare, snävare betydelsen.

Medan rättssäkerheten, åtminstone så som jag använder begreppet, hänför sig till själva rättssystemet, knyts rättsskyddet

naturligt till ett subjekt. Det är därför meningsfullt att tala om den enskilde medborgarens rättsskydd (däremot inte om den enskilde medborgarens rättssäkerhet, vilket inte hindrar att denne kan sägas åtnjuta ett rättsskydd mot staten genom olika rättssäkerhetsgarantier). Omvänt är det inte meningsfullt att allmänt tala om samhällets rättsskydd, åtminstone inte i annan mening än det skydd rättssystemet i olika hänseenden ger skilda rättssubjekt i skilda situationer. Man kan heller inte sätta likhetstecken mellan rättsskydd och rättssystemets generella effektivitet.

Rättsskyddet består av olika delar.

Dels de (materiella) regler som stadgar i vilka hänseenden rättsskydd skall föreligga. Om vi tar straffbuden formulerar de indirekt en skyddssfär, exempelvis genom förbud mot besittningskränkningar som stöld och egenmäktigt förfarande.

Dels de (formella) regler som stadgar hur man skall förfara då rättsskyddskränkning föreligger. Hit hör alltså de processuella reglerna.

Dels de bestämmelser som reglerar det allmännas roll i sammanhang då en kränkning av någons rättssfär ägt rum. Hit hör de förvaltningsrättsliga reglerna om polis- och rättsväsendet.

Dessa regler sammantagna konstituerar således det rättsskydd ett rättssubjekt kan åberopa och förlita sig på. Fungerar reglerna som det är tänkt är rättsskyddet *effektivt* i förhållande till den målsättning som ställts upp av lagstiftaren.

8.2 Rättsskydd och effektivitet

Att rättsskyddet är knutet till den enskilde betyder att olika subjekt kan ha olika anspråk på rättsskydd vid olika slags brott. Man kan inte allmänt tala om brottsbekämpning och säga att "rättsskyddet kräver effektiv bekämpning av all slags brottslighet" eller något liknande.

Rättsskyddsintresset varierar framför allt beroende på vem brottet riktar sig mot. Resonemang kring rättsskyddet får således olika karaktär beroende på om brottet riktar sig mot enskild person, mot allmän ordning eller mot staten. Den enskilde medborgarens rättsskydd aktualiseras främst vid brott direkt mot honom eller henne (misshandel, frihetskränkningar, angrepp på egendom), i viss mån vid brott mot allmän ordning och endast indirekt vid brott mot staten. – Man kan formulera det så att den enskildes rättsskydd inte kränks nämnvärt av att en skattebrottsling eller spion går fri samtidigt som statens (rättssubjektet staten) rättsskyddsintresse inte kränks nämnvärt av att en inbrottstjuv går fri.

Jag tror att det kan vara viktigt att göra denna distinktion, bl a av det skälet att den visar en viss intressemotsättning, som t ex kan leda till att staten föredrar att satsa resurser på brott som riktar sig mot den egna rättssfären, som skatte- och gälde-

närsbrott med staten som borgenär, framför brott som riktar sig mot den enskilde, som misshandel och inbrottsstöld. En tämligen klar tendens till sådan resursallokering har ju också kunnat spåras i Sverige under det senaste decenniet.

Man kan alltså sammanfattningsvis inte sätta likhetstecken mellan rättsskydd och rättssystemets generella effektivitet.

8.3 Rättsskydd och rättssäkerhet

På ett generellt plan finns en motsättning mellan upprätthållandet av ett rättsskydd och kraven på rättssäkerhet. De åtgärder som rättsskyddet kräver aktualiserar rättssäkerhetsfrågor; det gäller att medelst våld och tvång ge det ena rättssubjektet skydd mot någon som kränkt detta subjekts rättssfär. Det våld och tvång som då används måste i en rättsstat vara rättsenligt och utövas på ett sätt som inte kränker rättssäkerheten. Dessa rättsliga begränsningar kan i det enskilda fallet medföra att rättsskyddet inte upprätthålls trots att den enskilde vet med sig att ett ingrepp i hans rättssfär ägt rum. Det torde dock vara vanligare att rättsskyddet inte kan upprätthållas på grund av andra orsaker än att rättssäkerheten lägger hinder i vägen, t ex att det faktiskt inte står i mänsklig makt att ta reda på vem som begått den rättskränkande gärningen. (I sådana och andra situationer kan man i och för sig tänka sig rättsskydd av mer reparativt slag, genom brottsskadeersättning och liknande. Man kan även tänka sig att allmänna medel används för att ersätta den som utsatts för ett brott vars beivrande rättssäkerheten i någon mening kan sägas lägga hinder i vägen för; rättssäkerheten får då ett konkret pris.)

Eftersom rättsskyddet ter sig olika utifrån olika rättssubjekt kan också konflikten mellan rättsskydd och rättssäkerhet se ut på olika sätt och variera i frekvens och styrka. Medan det troligen är mindre vanligt att den enskilde medborgarens direkta krav på rättsskydd (skydd för frihet, liv och egendom) inte kan tillgodoses på grund av att rättssäkerheten lägger hinder i vägen, är det sannolikt vanligare att så sker när det gäller statens rättsskydd. Detta har bl a att göra med att brott mot staten ofta är regleringsbrott eller brott som består i manipulation av rättsliga system, där brottslingen på sätt och vis kan sägas spekulera i bl a rättssäkerhetsfaktorer, vilka förbjuder viss slags kontroll, påbjuder vissa presumtioner angående bevisning, förutsätter skuld i subjektiv mening etc. Särskilt vid bekämpandet av skattebrott finns exempel på hur rättssäkerheten³⁶ förhindrar en långtgående och effektiv brottsbekämpning.

³⁶ Än oftare är det kanske överväganden som har med kontroll/integritet att göra som får betydelse i dessa sammanhang.

Sätter man krav på ett effektivt rättsskydd mot kravet på rättssäkerhet kan man i rättsordningen skönja en proportionalitet: ju allvarligare kränkning av rättsskyddet (ju allvarligare brott), desto mer ingripande åtgärder får staten (polis, åklagare) vidta och desto lägre krav på misstanke ställer man upp. Dvs rättssystemet tillåter en högre grad av osäkerhet när brottsbekämpningen är verkligt angelägen. Detta speglar den grundläggande motsättningen mellan kravet på handling vägd mot konsekvensen av ett eventuellt misstag. Vad rättssäkerheten här primärt kräver är emellertid att avvägningen görs i tydlig lag. Föreligger legala förutsättningar för ett ingripande kränks – i princip – inte rättssäkerheten av att ingripandet verkställs även om det sedermera visar sig att t ex någon som gripits som misstänkt var oskyldig.

9 Rättssäkerheten – några signifikanta drag

9.1 Rättssäkerheten som en strävan

Ganska ofta kan man ana föreställningen att rättssäkerheten består av ett antal principer och rättsliga strukturer. Delvis kan rättssäkerheten säkert beskrivas på det sättet, med förutsebarhet och förbud mot godtycke som överordnade principer, vissa grundregler för lagstiftning samt diverse straffprocessuella och förvaltningsrättsliga principer som basstruktur i rättstillämpningen. I den s k riktlinjepropositionen, som behandlats ovan, sammanfattades således "de hävdvunna formella rättssäkerhetsgarantier som brukar ställas upp" i följande punkter:³⁷

- fria och oavhängiga domstolar endast bundna av lag
- rätt till domstolsprövning av tvångsåtgärder
- ingripande endast med stöd av klar och tydlig lag
- ej lagstiftning om enskilda fall eller enskilda personer
- förbud mot retroaktiv lag
- krav på full bevisning.

Med den terminologi jag använder skulle några av dessa punkter kanske snarare karakteriseras som rättsstatliga principer. Men i själva verket kan man inte dra exakt någon gräns mellan vad som direkt hör till rättsstatens idé och vad som snarare utgör juridisk-tekniska garantier för denna idéns förverkligande. Fördelen med att ändå försöka skilja

³⁷Se prop 1984/85:32, s 38.

rättsstaten och dess grundprinciper från rättssäkerheten är som antytts tidigare att man kan erhålla en mer ordnad struktur där de ideologiska premisserna fixeras inom ramen för rättsstatsbegreppet medan rättssäkerheten förbehålls för förverkligandet av dessa premisser genom rättslig teknik. Som tidigare påpekats bygger man dock inte heller med denna utgångspunkt några vattentäta skott mellan värderingar och juridisk teknik.

Möjligen är det bättre att beskriva rättssäkerheten som en *strävan* vilken i en rättsstat genomsyrar all rättstillämpning. Beroende bl a på vad slags rättstillämpning saken gäller kan denna strävan vara starkare eller svagare.

Om man håller sig till rättstillämpning som innefattar långtgående användning av statliga tvångsmedel, som straff- och skatterätt, måste denna strävan vara bestämd. För att man vid en rättslig prövning skall kunna tillåta ett ingripande mot en medborgare på dessa områden måste man vara väldigt säker på att den faktiska situationen är sådan som den juridiska regeln förutsätter att den skall vara för att regeln i fråga skall gälla.

Denna grundläggande strävan efter rättslig säkerhet kan ta sig en mängd uttryck, från ett generellt, konstitutionellt plan ned till det konkreta stadgandet och dess utformning och tillämpning. Den genomsyrar systemet från principen om domstolarnas fria ställning, vilken också har en ren rättssäkerhetsaspekt, till exempelvis utformandet och tillämpandet av oaktsamhetskravet i stadgandet om vårdslös rådgivning.

Visserligen kan man hävda att det sistnämnda slaget av frågor kan generaliseras till mer allmänna principer. Frågan är dock om inte den bästa generaliseringen är den allmänna och heltäckande att man alltid måste sträva efter en rättslig säkerhet till minimering av risken för misstag i den vålds- och tvångsutövning som rättssystemet sanktionerar. Eftersom jag alltså ser rättssäkerheten som något som – med rättsstaten som premiss – måste genomsyra hela rättssystemet ställer jag mig något tveksam till en uppdelning av den i olika avgränsade principer; det kan få rättssäkerheten att framstå som olika avgränsade delar i stället för som en helhet. Man kan också formulera saken så, att jag inte tror att det är möjligt eller meningsfullt att sammanfatta rättssäkerheten i ett antal punkter, det skulle i så fall vara i ett antal *signifikanta punkter* – vilket man kan tolka de ovan återgivna punkterna ur riktlinjepropositionen som. (Jag tror för övrigt att anledningen till att man så sällan ser rättssäkerheten närmare definierad, men däremot ofta exemplifierad, är just att den inte låter sig bestämmas annat än på ett mycket generellt plan.)

Det sagda hindrar inte att man kan ta upp och belysa drag i vårt rättssystem som speglar strävan efter rättssäkerhet. Däremot innebär det att de exempel som då tas upp är just exempel och inte heltäckande beskrivningar. Beroende på vilken synpunkt man, medvetet eller omedvetet, väljer att betrakta systemet från kan olika iakttagare presentera skilda perspektiv utan

att den ene för den skull behöver ha fel och den andre rätt. – Jag skall nedan, således utan varje anspråk på fullständighet, beskriva några strukturer i vårt rättssystem som kan tolkas som strävan efter rättssäkerhet.

9.2 Förfaranderegler (rättslig formalism som rättsstatens skydd)

Inom stora delar av rättssystemet, i myndighetsutövning eller inom det som kallas "rättsvården", finns ofta strikta regler för handläggning av frågor som ansluter till vålds- eller tvångsutövning.

Sådana regler kan t ex innebära att beslut om viss åtgärd måste fattas på en viss högre nivå inom den aktuella myndigheten. Syftet med detta torde vara dels att detta säkrar en viss beredning av ärendet, dels att ansvaret för åtgärden placeras på viss person, dels att denna person kan väljas på en nivå som garanterar viss kompetens och dels att man genom en sådan struktur skapar vissa egna preventiva mekanismer inom myndigheten vilka kan antas förebygga icke lagenliga åtgärder. Med detta sammanhänger regler om tillsyn från myndigheter typ JO och ett straffrättsligt tjänsteansvar. (Det sistnämnda är dock numera mycket uttunnat i svensk rätt, något som således är en utpräglad rättssäkerhetsfråga.)

Ett likartat syfte fullföljer regler om att åtgärder skall dokumenteras och beslut motiveras. Bortsett från att detta kompletterar de mekanismer som just nämnts fyller det en självständig funktion genom att möjligheten till efterhandskontroll och överprövning förutsätter dokumentation av detta slag. Offentlighetsprincipen fungerar här också som ett supplement.

Beroende på vad slags ingripande saken gäller kan sådana här förfaranderegler se olika ut. Den grundläggande tanken torde dock vara att genom uppställande av vissa formkrav begränsa myndigheters handlingsfrihet och styra myndighetsutövningen i vissa fasta banor, vilket försvårar godtycklig maktutövning och rent missbruk samt underlättar kontroll i efterhand och överprövning.

Ett exempel på detta slags regler är rättegångsbalkens relativt strikta regler angående användandet av straffprocessuella tvångsmedel.³⁸ Som ett exempel kan också nämnas att svaret på den kritik som riktats mot skattemyndigheterna vid tillämpningen av reglerna om betalningssäkring bl a blivit att beslut om betalningssäkring numera endast får fattas på högre nivå.

³⁸Att det inte alltid hjälper med strikta regler tillämpade enligt fast praxis illustreras av justitieombudsmannens ovan omtalade beslut 1987-10-27 angående den sk kurdrazian som gäller just tillämpning av de straffprocessuella tvångsmedlen.

Det tydligaste exemplet på strängt formaliserad handläggning till förebyggande av godtycke är dock naturligtvis de processuella stadganden som i detalj reglerar domstolarnas dömande verksamhet. (I det sammanhanget bör man dock också erinra sig företeelser som fri bevisprövning och materiell processledning vilka utgör motbilder till processuell formalisering.)

9.3 Bevisregler. Allmänt

Ett tydligt drag i rättssystemet är att olika stränga beviskrav uppställs beroende på vad slags åtgärd (sanktion/rättsföljd) som kan följa då bevisning anses föreligga. Inom civilrätten gäller stundom en s k överviktsprincip, vilken innebär att en dom kan meddelas till förmån för den som kunnat visa att hans version av ett visst händelseförlopp framstår som övervägande sannolik, dvs mer sannolik än andra tänkbara förklaringar.³⁹

I straffrättsliga sammanhang använder man strängare beviskrav; för att kunna döma en medborgare till straff krävs att det bortom rimligt tvivel är visat att han begått den gärning som han åtalats för.

Inom rättssystemet som helhet finns ett samband mellan strängheten i den tvångsåtgärd som en dom innefattar och kravet på bevisningens styrka. Det är dock inte nödvändigtvis ett flytande samband; den bevisning som krävs för ådömande av straff är formellt densamma om straffet är fängelse eller om det är ett mer bagatellartat bötesstraff. Detta kan uttryckas så att risken för misstag vid ådömande av straff genom ett högt ställt beviskrav måste minimeras med hänsyn till att straffet är den mest ingripande tvångsåtgärd en medborgare kan utsättas för och också den socialt sett mest stigmatiserande åtgärden. Där emot anses andra krav kunna ställas om saken i stället gäller utdömande av "avgift" (dvs vid utdömande av olika slags sanktionsavgifter).

Än viktigare än kravet på bevisningens styrka är placeringen av bevisbördan. Att denna i brottmål placeras på åklagarsidan är ett klart uttryck för ett rättsligt säkerhetstänkande vid användandet av tvångsingripanden mot medborgarna.

Över huvud taget är det höga inslag av formalia som karakteriserar de västerländska rättsstaterna ofta ett uttryck för strävan efter rättssäkerhet. (Formalia kan naturligtvis också fylla andra funktioner; strängt formaliserade domstolsprocedurer kan ha "liturgiska" inslag och utgöra ett sätt att ge ett mysticerande inslag av värdighet åt de rättsliga institutionerna och det samhälle de representerar och bevarar – vilket inte behöver vara negativt det heller.)

³⁹Exemplet är en grov förenkling vars enda syfte är att illustrera att man använder olika nivåer.

9.4 *Det juridiska skuldbegreppet*

Om man håller sig till straffrätten och den straffrättsliga skulden kan man notera att rättssystemet egentligen endast använder ett formellt skuldbegrepp. Oskuldspresumtionen och det omkringliggande rättssäkerhetstänkandet medför att rätten endast kan erkänna den formellt konstaterade skulden. Därav uttryck som "frikänd i brist på bevis" och liknande.

Det förekommer ett slags dualism i rättstänkandet där man föreställer sig att det finns dels "verklig" skuld och dels juridisk, dvs formellt bevisad, skuld. I viss utsträckning är det antagligen ofrånkomligt att sådana föreställningar uppkommer. Samtidigt är det viktigt att det inte uppstår någon mer påtaglig diskrepans mellan rättssystemets formella rättvisa och föreställningen om den verkliga, "materiella" rättvisan. Rättsstaten och rättssäkerheten kräver heller inte mer än att formkraven upprätthålls så att man i de verkligt tveksamma fallen låter tvivlet komma den enskilde medborgaren till godo om det nu gäller en straffsak eller annat liknande ingripande.

Däremot är det i och för sig inte nödvändigt att t ex låta en formell felaktighet, begången av polisen vid arresterandet av någon som överbevisats om brott, resultera i ett frikännande (dylika processuella sanktioner mot statsmakten till förhindrande av befogenhetsöverskridande kan i och för sig vara effektiva, men de medför samtidigt risk för att själva rättssystemet mer framstår som ett spel än ett system där man – inom de formella ramarna – åtminstone eftersträvar den "materiella" rättvisan; se till illustration av detta problem högsta domstolens i NJA 1986 s 489 refererade dom, som gällde bevisvärdet i ett rattfyllerimål av ett blodprov som inte tagits på det sätt som föreskrivs i rättegångsbalken.⁴⁰

9.5 *"Marginaltänkande"*

Att lägga bevisbördan på den som anklagar och att göra denna bevisbörda tung (bevisning om skuld bortom rimligt tvivel) är ett sätt att skapa en marginal för misstag; om man skulle missta sig

⁴⁰Blodprovet hade tagits av en laboratorieassistent i stället för av en "läkare eller legitimerad sjuksköterska", vilket föreskrivs enligt rättegångsbalken (28 kap 13 §). Högsta domstolens majoritet gjorde med hänvisning till principen om fri bevisprövning en materiell prövning och kom fram till att blodprovet kunde tillmätas fullgott bevisvärde, trots att det alltså tagits i strid med rättegångsbalkens regler. Justitierådet Höglund var skiljaktig och kom efter ett principiellt och mer formellt resonemang under bl a hänvisning till rättssäkerhetskrav fram till att övervägande skäl talade mot att blodprovet skulle tillerkännas bevisverkan. – Utgången är enligt min mening ganska typisk för svensk rättssyn; jag skulle själv hellre se ett ökat inflytande för den typ av resonemang som Höglund gav uttryck för.

en aning vid bedömandet av bevisningen och finna att brott är styrkt bortom rimligt tvivel trots att det kanske bara är styrkt, så har man visserligen begått ett formellt fel, men sannolikheten för att den tilltalade de facto är skyldig är fortfarande stor. Om bevisningen bedömdes efter en överviktsprincip skulle misstaget lättare leda till att faktiskt oskyldiga dömdes för brott.

Detta *marginaltänkande* uttrycker en strävan efter rättssäkerhet. Det återfinns i ett flertal rättsliga sammanhang. Det förekommer både i själva rättsreglerna och som ett inslag i den praktiska tillämpningen.

Bevisreglerna i brottmål är alltså ett exempel på rättsregler som utgår från ett marginaltänkande. De stränga reglerna om uppsåt kan också delvis inordnas i ett sådant mönster, liksom då man vid en kriminalisering ställer kravet på att oaktsamhet skall vara grov för att säkerställa att endast klart straffvärda fall bestraffas. Över huvud taget kan man i lagstiftningen ofta notera en strävan att utforma straffbestämmelser så att de endast skall träffa en kärna av klara fall av de företeelser lagstiftaren vill förhindra.

I rättstillämpningen är marginaltänkandet särskilt tydligt när det gäller kvantitativa bedömningar. Om gränsen för straffbarhet går vid en viss hastighet (som vid fortkörning med bil) eller om det finns en relevant gräns vid ett visst kapitalbelopp (som vid skattebrott) tenderar de rättstillämpande myndigheterna att tillämpa en viss marginal till den misstänktes förmån för att undvika att misstag på marginalen drabbar den enskilde.

Ett tydligt exempel på marginaltänkande i praktisk tillämpning finns vid trafiknykterhetsbrotten. Gränsen för straffbarhet respektive gränsen mellan olika grader av brott går där vid ett visst promilletal, som mäter alkoholhalten i förarens blod. För att mäta alkoholhalten i misstänkta fall av trafiknykterhet tar man blodprov. I syfte att försäkra sig om att misstag inte begås har man därvid använt sig av en viss (statistiskt beräknad) säkerhetsmarginal. De relevanta gränserna går vid 0,5 respektive 1,5 promille. För att kompensera för eventuella mätfel har provernas resultat tidigare regelmässigt justerats nedåt med 0,14 promille, vilket alltså betyder att de "verkliga" (i praktiken oftast tillämpade) gränserna gått vid 0,64 respektive 1,64 promilles blodalkoholhalt (vid provtagningstillfället).

Effekten av denna tillämpningsmodell är att risken för att någon haft en lägre alkoholhalt än vad lagstiftningen stipulerar ändå döms som om han hade uppnått denna nivå minskar från att ha varit liten till att bli minimal. Genom användandet av en formaliserad procedur, som i princip tillämpas oavsett förhållandena i det enskilda fallet, minskar man risken för "materiell orättvisa" i meningen risken för att någon som lagstiftaren inte siktat mot ändå träffas.

Däremot försvinner inte gränsdragningsproblemen bara för att man flyttar gränsen. För den enskilde som döms till rattonyk-

terhet trots att han endast haft 0,63 promille framstår domen som orättfärdig eftersom praxis egentligen kräver 0,64 promille (dvs för det fall ett faktiskt mätfel på 0,01 promille förekommit). Att gränsen flyttas innebär inte heller att det blir lättare att upprätthålla strävan efter likhet inför lagen; det är fortfarande orättvist om den som egentligen har 0,65 promille i blodet kan frias på grund av ett mätfel som gav 0,63 promille samtidigt som en annan kan fällas på grund av ett mätfel som slår på motsatt sätt.

Ett marginaltänkande minskar risken för att en "oskyldig" döms men ökar sannolikheten för att en "skyldig" går fri. Gränsdragningsproblemen vidhålls i princip vid status quo, liksom risken för *slumpmässig* olikbehandling av lika fall. Det sistnämnda gäller dock bara under förutsättning att de rättstillämpande myndigheterna inte behandlar marginalen som ett intervall inom vilket de både kan fria eller fälla allt efter skön; kravet på att så långt det står i mänsklig makt söka den exakta gränsen minskar inte för att man i lagstiftningen eller tillämpningen använder en "säkerhetsmarginal".

Strukturen med en marginal är densamma vid bevisprövning som i exemplet med rattonykterhet. En mätmarginal av det slag som används vid promillebedömning är dock av en annan art än en bevismarginal; risken för godtycke och skönsmässighet i dömandet är större i det senare fallet. Vid promillemätning kan felaktigheter begränsas till rena mätfel vilka kan antas inträffa helt slumpmässigt. Vid bedömandet av bevisning är mänskliga värderingar inblandade och risk för påverkan från ovidkommande *icke slumpmässiga* faktorer föreligger.

Slumpmässig, i meningen ej medvetet styrd, "olikhet inför lagen" verkar vi acceptera – slumpmässiga stickprovskontroller anses exempelvis inte strida mot rättssäkerheten. Däremot är det inte förenligt med rättssäkerheten att låta en domare fria i ett fall men fälla i ett annat likadant. Skälet till det är att vi accepterar att händelser, över vilkas konsekvenser på individplanet ingen människa råder, drabbar slumpmässigt och olikformigt medan vi är rädda för att ge människor och myndigheter möjlighet att utöva makt godtyckligt.

Marginaltänkandet leder till att

1. Man får en marginal som minskar risken för att de fall som lagstiftaren bedömt som icke straffvärda straffas.
2. Samma marginal ökar sannolikheten för att de fall som lagstiftaren bedömt som straffvärda ändå inte straffas.
3. Man får alltså två gränser: den formella, juridiskt avgörande, och den "materiella", i meningen den av lagstiftaren tänkta gränsen för de straffvärda fallen.
4. Man riskerar att invagga domaren i en falsk trygghet av att risken för att göra fel minskar, varvid han kan komma betrakta gränsen mellan straffbart och straffritt som approximativ – "eftersom det ändå finns en viss marginal".

Med ett marginaltänkande uppnår man således en marginal och en säkerhet i förhållande till den "materiella" skulden, men den formella bedömningen kvarstår som en lika grannliga uppgift som förutan denna marginal.

10 Är rättssäkerhet rättvist? Några utgångspunkter för en diskussion

Är rättssäkerhet rättvist? Eller, annorlunda uttryckt, kan upprätthållandet och det ständiga betonandet av rättssäkerheten leda till orättvisor?

Låt oss bortse från att innebörden av ord som rättvist och orättvist kan variera en hel del – det är inte bara så att det knappast finns någon evig sanning om vad som är rättvist, det är dessutom så att man kan lägga in många olika saker i själva begreppet. Men låt oss alltså fuska något och undvika en uttömmande heltäckande definition av vad rättvisa är eller vad man kan mena med det. Om vi i stället nöjer oss med att föra ett anspråkslöst samtal utifrån den ställda frågan så finns det trots allt en del att säga till dess besvarande.

Det sägs ibland att likhet inför lagen inte behöver vara mycket värt. Känt är Anatole Frances lakoniska konstaterande att lagen förbjuder alla, såväl den fattige som den rike, att sova under Seines broar. Av detta lär man att lagen som uttryck för den rådande ordningen kan upplevas som orättvis, eller helt enkelt vara orättvis i den meningen att vissa av dess påbud i praktiken bara riktar sig mot somliga, inskränker en frihet som några har behov av men andra inte. Det finns stora delar av rättsordningen, lagen, som till sitt innehåll är orättvisa i denna mening, kanske särskilt regler till skydd för egendom och allmän ordning. Detta har i sin tur att göra med att lagen skyddar en viss samhällsordning, inklusive en egendomsordning och vissa grundläggande beteendemönster. Någon likhet inför lagen i den meningen att lagen skulle garantera alla samma materiella och andliga livsbetingelser finns det alltså inte. Det heter likhet *inför* lagen, inte likhet i lagen.

Rättssäkerhet och likhet inför lagen har alltså i princip inte med lagens materiella innehåll att göra (även om det, som ovan diskuterats, finns gränser för den principens räckvidd). De syftar i stället på de yttre formerna för lagens tillämpning. Rätten skall tillämpas likformigt och vid tillämpandet av lagen skall ingen skillnad göras mellan dem som kan stå framför skranket.

Det är med andra ord skillnad mellan lagens innehåll och dess tillämpning. Innehållet kan vara orättvist men tillämpningen rättvis. Eftersom rättssäkerhet primärt är en fråga om tillämpning kan det alltså förhålla sig så att rättssäkerheten befordrar rättvisa trots att dess upprätthållande sker i ett system som är "orättvist". Det går i de flesta fall bra att göra denna åtskillnad.

Följaktligen går det oftast också att hävda att rättssäkerheten i sig är något rättvist, i den meningen att den främjar en likabehandling av alla medborgare inför lagen.

När domaren blickar ned mot den sömndruckne medborgare som väckts av gendarmer vid Seines stränder och ådömer honom det straff lagen påbjuder, är detta alltså ett uttryck för den rättvisa som ligger i att lagen skall åtlydas och tillämpas av och för alla, fattiga som rika. Den orättvisa som ligger i att den väckte så gott som alltid är fattig och aldrig rik är inte en rättssäkerhetsfråga och det är, på gott och ont, inte domarens sak att låta sig beröras härav – annat än i den mån lagen påbjuder det.

I denna begränsade mening tror jag att få säger emot om jag hävdar att rättssäkerhet är rättvist.

Men det finns en annan aspekt på saken. Den kan formuleras så här: Vem gynnas av rättssäkerheten? Vem är bäst betjänt av att just rättssäkerheten upprätthålls med sådan kraft?

Att alla i och för sig har intresse av att rättssäkerhet råder i betydelsen att lagen tillämpas säkert, likformigt, lika för alla etc verkar uppenbart. Det allmänna (abstrakta) intresset av att rättssäkerhet upprätthålls är ställt utom tvivel, likaväl som den enskildes intresse av att ovidkommande hänsyn till hans nackdel inte tas den dag han direkt berörs av en rättslig prövning. Den konstitutionella funktion rättssäkerheten fyller i en demokratisk rättsstat har belysts tidigare; även i den meningen är rättssäkerhetens upprätthållande ett allmänt intresse. Men det är inte detta saken nu gäller utan frågan om det finns vissa som har större intresse än andra av att man slår vakt om rättssäkerheten.

Jag menar då inte heller det förhållandet att rättsordningen alltid speglar en viss rådande ordning och att de som är mest gynnade av denna ordning har intresse av att den vidmakthålls; rättssäkerheten spelar naturligtvis en viktig roll i det sammanhanget, den är typiskt sett en konserverande faktor (jfr vad som tidigare sagts om motsättningen mellan rättssäkerhet och förändrad rättssyn genom ny lag eller ändrad praxis).

Jag menar i stället så här: Leder högt ställda krav på rättssäkerhet till att vissa slags brott blir svårare att komma åt än andra – eller t o m till att vissa slags handlingar, som man i och för sig skulle vilja kriminalisera, över huvud taget inte går att straffbelägga? Och: Leder betonandet av rättssäkerhet till ett system där vissa kan orientera sig och nå privata fördelar medan andra går vilse och aldrig hittar fram till några vattenhål? Är den formalism som kraven på rättssäkerhet för med sig ett maskineri, en apparat som vissa kan hantera till egen vinning men som andra mals sönder i?

Det kan sägas vara två frågor. För det första: Försvårar krav på rättssäkerhet bekämpandet av vissa slags brott och kriminaliserandet av vissa handlingar? För det andra: Leder krav på rättssäkerhet till ett system där man så att säga måste vara om sig och kring sig?

Legalitetsprincipen, som är en nödvändig del i det rättsstatliga systemet och ett fundament i rättssäkerhetstänkandet, förutsätter klara och tydliga rättsliga normer som med minsta möjliga utrymme för godtycke kan tillämpas på händelser och skeenden i verkligheten. Detta förutsätter en juridisk struktur och begreppsordning anpassad till samhällsordningen och verkligheten i största allmänhet, det förutsätter ett *juridiskt språk* till vilket verkligheten så att säga kan översättas (det är naturligtvis varken ett självändamål eller ett önskemål att detta språk är juridiskt i meningen begripligt för jurister men inte för andra, men det måste uppfylla de särskilda krav som den formella rätten ställer för att kunna fungera "rättssäkert").

Det är naturligt om det rättsliga språket förändras långsammare än det vanliga språket. Företeelser som omedelbart får ett namn i samhällsumgänget inrangeras inte i den juridiska strukturen förrän detta aktualiseras genom en rättslig konflikt, eller i ett politiskt skeende som leder till lagstiftning.

Detta leder till att ett juridiskt system med högt ställda rättssäkerhetsanspråk kan ha svårt att angripa nya fenomen, moderna företeelser. "Brott" som under sjuttio- och åttiotalen har begåtts genom datateknik eller mot datasystem har till viss del fått lämnas obeivrade därför att det saknats en rättslig struktur att inordna dessa handlingar i. Först efter en tid har det blivit möjligt att finna från rättssäkerhetssynpunkt godtagbara begrepp och avgränsningar att tillämpa på detta slags nymodigheter inom "brottslighetens" utveckling. Med ett till sina konturer lösare system, där domstolarna gavs möjlighet att angripa och bestraffa vad man bedömde som ohederlighet i största allmänhet, skulle en anpassning teoretiskt sett kunna ske betydligt snabbare.

Mot denna bakgrund kan man konstatera att rättssäkerheten i ett samhälle med snabba sociala, ekonomiska och teknologiska förändringar kan utgöra ett hinder när det gäller att med lagen som redskap bemöta vad man skulle kalla kriminella gärningar om man bara hade ett juridiskt språk som passade.

Det här skapar i sin tur ett utrymme för "smart" handlande vars omfattning möjligen står i proportion till förändringstakten i samhället, det skulle med andra ord vara ett växande problem. (Det skulle också, på vissa områden, kunna vara en av förklaringarna till det utökade användandet av s k ramlagar och generalklausuler.)

Under alla förhållanden kan den tröghet som vidlåder rättstillämpningen genom kravet på rättssäkerhet bedömas som orättvis i den meningen att den skänker ett försprång åt dem som ägnar sig åt vad som kan bedömas som sofistikerad ohederlighet.

Att det finns en motsättning mellan rättssäkerhet och förändring har jag ju som sagt tidigare varit inne på (politisk förändring i demokratiska former kan kräva perioder av "rättsosäkerhet"). I det här sammanhanget är konsekvensen dock inte rättsosäkerhet utan att samhällets naturliga förändring kan medföra

ett slags rättslöshet, eller rättsligt vakuum, i förändringens frontlinjer. Denna rättslöshet kan sägas bli förstärkt av de krav rättssäkerhetstänkandet ställer.

Egentligen bygger det här resonemanget åtminstone delvis på ett slags anakronistiskt tänkande. Vad som är "ohederligt", eller så att säga potentiellt kriminellt handlande, i de nya strukturer som utvecklas kan inte avgöras enbart utifrån det föregående normsystem. Med förändringen kommer också förändring av normuppfattningen. Det är inte bara de juridiska begreppen som tar tid på sig att ta form, det dröjer också innan vi/folk vet vad vi/de skall tycka om det som är nytt: den moraliska ordningen dröjer med att stelna till ett klart mönster. Det kan därför i och för sig ifrågasättas om ett "lösare" rättstillämpningssystem skulle kunna fungera annat än konserverande och utvecklingshämmande.

Av det sagda kan man få intrycket att den juridiska rätten skulle vara ett förhållandevis statiskt fenomen som svarar dåligt på yttre förändringar. Detta är också en föreställning man ofta möter hos icke-jurister. I själva verket visar historien att rätten och juristerna förhållandevis snabbt anpassar sig till nya företeelser. Det finns som bekant lagar och juridiska institutioner som överlevt hundratal år utan att bli "omoderna", eller, som jurister säger, obsoleta. En bra lag är en lag som kan anpassas till ändrade förhållanden (utan att man behöver göra våld på den) och en skicklig domare är en domare som, med bibehållen tilltro till sin oväld, kan tolka den gamla lagens innebörd i ett nytt sammanhang. Att detta utrymme finns visar att detta med rättstillämpningens förutsebarhet och frånvaron av godtycke inte enbart behöver vara en formell fråga utan att ett visst mått av svårgripbar social acceptans spelar en inte obetydlig roll.

Domstolarna har exempelvis inte stått handfallna inför datatals förändringar. Åtskilliga rättsliga institut har kunnat tillämpas på datateknikens förhållanden, även om det verkar finnas luckor, exempelvis inom upphovsrätten. På straffrättens område har den svenska högsta domstolen t ex funnit en väg att tillämpa brottsbalkens bestämmelser om stöld på "tillgrepp" ur sk bankomat medelst bankomatkort när det saknats täckning för uttaget.

Men det finns gränser; innehållet i ett dualistiskt rättsstatligt normsystem kan inte vrängas hur som helst eller inte hur snabbt som helst. På de områden där rättssäkerhetskraven är särskilt starka, dvs inom straffrätten och andra delar av den offentliga rätten, gäller detta i än högre grad.

De menliga konsekvenserna är dock enligt min mening marginella. Enstaka personer hinner utföra enstaka handlingar som ger dem "orättmätiga" fördelar vilka kan motsvaras av motsvarande förluster för andra, men sedan är rättssystemet ifatt. Att överge ett rättsäkerhetstänkande enbart för en teoretiskt ökad möjlighet att komma åt sådant kan inte vara rimligt.

Delar man denna uppfattning får man också lov att acceptera

att enstaka personer någon gång kan komma att gå fria på grund av legalitetsskäl (dvs att det vid tidpunkten för deras "brott" sakenades klara straffbestämmelser som kriminaliserade gärningen). Vi har i den svenska rättspolitiska debatten emellertid påfallande svårt för att acceptera detta; vi har över huvud taget svårt att acceptera att en generell princip kan vara så viktig att en "brottsling" får gå fri för principens skull. Vi misstror principer och vill hellre "laga efter läglighet" även i dessa sammanhang, vilket kan ha en rättsupplösande effekt.

För att sammanfatta: Kravet på rättssäkerhet medför att rätten inte kan "anpassas" hur som helst vid ändrade förhållanden. Man måste ofta invänta ny lagstiftning, kanske föregången av utrednings- och remissförfarande. Lagstiftningen och dess tillämpning kan inte komma till stånd utan en juridisk och normativ struktur. Dessa strukturer är funktioner av de sociala och ekonomiska förhållandena i samhället och de tar form med viss fördröjning. Vill man ha en "radikal rättstillämpning" som inte inväntar denna anpassningsprocess får man lov att göra våld på legalitetskravet och ge domstolarna frihet *och makt* att utifrån allmänna bemyndiganden angripa "asocialt", "icke socialadekvat", "samhällsskadligt", "osolidariskt", "ordningsstörande" – eller hur man vill bestämma det – handlande.

Rättssäkerheten leder i denna mening till orättvisor eller i vart fall ofullkomlighet. Som orättviseproblem betraktat hör det dock till kategorin "millimeterrättvisa"; de oönskade företeelserna är med andra ord marginella i ett större perspektiv. Som jag ser det är det värt priset att låta en eller annan skatteskojare eller datoriserad brottsling slippa undan när alternativet är att rucka på principer som utgör bärande delar i hela rättsstaten.

Rättssäkerhet kan alltså försvåra bekämpandet och kriminaliserandet av modern, avancerad brottslighet. Här föreligger i ett rättssäkert system viss eftersläpning, särskilt genom upprätthållandet av legalitetsprincipen.

Teoretiskt leder detta också till att den verkligt förslagene som befinner sig på rätt plats vid rätt tidpunkt kan utnyttja denna systemets svaghet. Det rättsstatliga systemet kan missbrukas. En större orättvisa kan ligga i att det är svårt att bruka. Formaliserade rättsliga system som kan motiveras utifrån rättssäkerhetens krav blir tekniskt komplexa och det krävs sakkunskap för att orientera sig i dem.

Uttryck som "rättsmaskineriet", "rättvisan har sin gång" osv verkar ibland spegla den maktlöshet folk kan känna inför denna rättens mekaniska och för den utomstående outgrundliga mälade. Att vissa inte alltid har tillgång till "rätten" i denna formella mening är en intellektuell och ekonomisk klassfråga samt en uppenbar orättvisa. Jag tror inte man löser den saken genom att frånga eller annars låta bli att upprätthålla den formella rättsordningen; i stället bör man inrikta sig på att göra rätten tillgänglig för alla. Det har givetvis sitt pris.

1. The first step in the process of the investigation is the identification of the problem. This is done by the investigator who is responsible for the study. The investigator must first identify the problem and then determine the scope of the study. The next step is to design the study. This involves determining the research objectives, the research questions, and the research hypotheses. The investigator must also determine the appropriate research methods and the data collection procedures. The third step is to collect the data. This involves the actual collection of the data from the subjects of the study. The fourth step is to analyze the data. This involves the use of statistical methods to analyze the data and to determine the results of the study. The final step is to report the results of the study. This involves the preparation of a report that summarizes the findings of the study and discusses the implications of the results.

The following information was obtained from the records of the Bureau of Prisons, Washington, D.C., regarding the above-named individual:

[The remainder of the document contains extremely faint, illegible text.]

[illegible][illegible][illegible]

Bilaga

Åklagarmyndighet:

Kontaktperson:

Rådgivarlagen (SFS 1985:354)

1. Är det bekant om någon åklagare vid myndigheten i något mål framställt yrkande om straff för vårdslös rådgivning?

..... Ja, det har hänt

..... Nej, såvitt bekant har det inte skett

2. Om svaret är ja, i hur många fall har det skett och hur många av fallen har yrkandet bifallits?

Det har veterligen skett i fall. Yrkandet/yrkandena har bifallits i fall

3. Är det bekant om någon åklagare vid myndigheten i något mål framställt yrkande om rådgivningsförbud (förbud att utöva rådgivningsverksamhet enligt 3 § sagda lag)?

..... Ja, det har hänt

..... Nej, såvitt bekant har det inte skett

4. Om svaret är ja, i hur många fall har det skett och hur många av fallen har yrkandet bifallits?

Det har veterligen skett i fall. Yrkandet/yrkandena har bifallits i fall

Företagsbot

1. Är det bekant om någon åklagare vid myndigheten i något mål framställt yrkande om företagsbot?

..... Ja, det har hänt

..... Nej, såvitt bekant har det inte skett

2. Om svaret är ja, i hur många fall har det skett och hur många av fallen har yrkandet bifallits?

Det har veterligen skett i fall. Yrkandet/yrkandena har bifallits i fall

Domar angående rådgivarlagen/företagsbot

BRÅs publikationer

Rapporter utgivna av brottsförebyggande rådet, BRÅ, kan beställas hos bokhandlarna eller Allmänna Förlaget, Kundtjänst, tel 08-739 96 30. Gratismaterial beställs direkt från BRÅs informationsenhet, tel 08-769 84 00. Samtliga priser avser cirkapriser inkl moms. (Förfrågningar om äldre litteratur kan göras till BRÅs informationsenhet).

BROTTSUTVECKLINGEN

Brottpsutvecklingen 1979 (Forskn.rapport 1980:1)	50:–
Brottpsutvecklingen 1980 (Forskn.rapport 1980:3)	80:–
Brottpsutvecklingen 1981 (Forskn.rapport 1981:1)	80:–
Brottpsutvecklingen 1982 (Forskn.rapport 1982:4)	80:–
Brottpsutvecklingen 1983 (Forskn.rapport 1983:5)	80:–
Brottpsutvecklingen 1984 (Forskn.rapport 1984:5)	70:–
Brottpsutvecklingen 1985 (Forskn.rapport 1985:5)	70:–
Brottpsutvecklingen 1986 (Forskn.rapport 1986:4)	Slut
Brottpsutvecklingen 1987 (Forskn.rapport 1987:5)	80:–
Brottpsutvecklingen (Forskn.rapport 1988:2)	80:–

EKONOMISKA BROTT

Bidrag och politik. <i>Anders Leion</i> . (Forskn.rapport 1980:5)	55:–
Ekonomisk brottslighet vid import och export. <i>Dan Magnusson</i> . (Forskn.rapport 1982:2)	80:–
Dold ekonomi, kontrollnivå och samhällsmoral. Dokumentation från en konferens. (PM 1981:3)	65:–
Ocker. <i>Göran Staafgård</i> . (PM 1983:1)	Gratis
Omfattningen av misstänkt ekonomisk brottslighet vid konkurs. <i>Dan Magnusson</i> . (PM 1983:8)	Gratis
Företagskonkurser och ekonomisk brottslighet. <i>Dan Magnusson</i> . (Forskn.rapport 1985:1)	65:–
Lönar sig brott – och straff? <i>Ann-Marie Sätre</i> . (Forskn.rapport 1985:4)	50:–
Den grå lånemarknaden. <i>Dan Magnusson</i> . (PM 1985:6)	Gratis

Economic Crime – programs for future research. <i>Dan Magnusson</i> . (No 18, 1985)	Slut
Economic Crime in Sweden, <i>Bo Svensson</i> . (Information Bulletin No 1, 1985)	Gratis
Kampen mot EKO-brotten Del I Polisen. <i>Leif G W Persson</i> . (Forskn.rapport 1986:3)	70:–
Branschundersökningar. En litteraturstudie. <i>Lars Dolmén</i> . (PM 1986:5)	Gratis
Ekonomisk brottslighet. (Broschyr, 1987)	Gratis
Fel och oegentligheter i tulldeklARATIONER. Om ekonomisk brottslighet vid import till Sverige. <i>Dan Magnusson</i> . (Forskn.rapport 1987:2).	60:–
Miljöbrott och Straff. Antologi. Red <i>Inger Eriksson</i> (Info.- rapport 1988:1)	65:–
Butiksrån. <i>Lars Dolmén</i> . (PM 1988:3)	Gratis
Allmänhetens syn på ekonomiska brott. <i>Olof Dahlbäck</i> . (PM 1988:4)	Gratis

VÅLDSBROTT

Den svenska våldsbrottsligheten. <i>Eckart Kühlhorn m fl</i> . (Forskn.rapport 1984:1)	80:–
Våldet i Sverige. En kortversion av Rapport 1984:1. <i>Jan Andersson, Johannes Knutsson, Eckart Kühlhorn</i> . (Forskn.rapport 1984:2)	60:–
Everyday Violence in Contemporary Sweden. Situational and Ecological Aspects. <i>Per-Olof H Wikström</i> . (No 15, 1985)	90:–
Vilka står för läktarvåldet? <i>Jan Ahlberg</i> . (PM 1985:14)	Gratis
Läktarvåld. Orsaker och åtgärder. Sekr <i>Ove Sterfeldt</i> , <i>Edvard Wibling</i> . (Utredn.rapport 1986:3)	65:–
Sexualbrott mot barn. En kartläggning utifrån kriminal- statistiken. <i>Peter L Martens</i> . (PM 1986:12)	Gratis
Who is responsible for spectator violence? <i>Jan Ahlberg</i> . (Information Bulletin No 1, 1986)	Gratis
Våld. <i>Per-Olof H Wikström</i> . (Broschyr, 1987)	Gratis

FÖRMÖGENHETSBROTT

Värde transporter. Riktlinjer för bättre säkerhet. Sekr <i>Ove Sterfeldt</i> . (Utredn.rapport 1979:1)	Gratis
När checkbedrägerierna försvann. <i>Johannes Knutsson</i> , <i>Eckart Kühlhorn</i> . (Forskn.rapport 1980:4)	65:–
Försäkringsbedrägerier. <i>Ulla-Britt Eriksson, Henrik Tham</i> . (Forskn.rapport 1982:6)	Slut
Computer Technology and Computer Crime. <i>Artur Solarz</i> . (No 8, 1981)	Slut

Crime Prevention. <i>Eckart Köhlhorn, Bo Svensson.</i> (No 9, 1981)	90:–
Datorteknik, Brottslighet, ADB-säkerhet. Dokumentation från en konferens. (1982)	Slut
Värde transporter II. Uppföljning av riktlinjer i BRÅ PM 1979:1. Sekr. <i>Ove Sterfeldt.</i> (Utredn.rapport 1983:2)	55:–
Stöld i fabrik. Sekr <i>Björn Nordin.</i> (Utredn.rapport 1983:4)	75:–
Skadegörelse i bostadsområden. Sekr <i>Ove Sterfeldt.</i> (Utredn.rapport 1983:5)	60:–
Operation märkning. <i>Johannes Knutsson.</i> (Forskn.rapport 1984:3)	60:–
Operation Identification – a way to prevent burglaries? <i>Johannes Knutsson.</i> (No 14, 1984)	60:–
Tekniskt brottskydd för bostäder och mindre företag. Skr <i>Inger Eriksson.</i> (Utredn.rapport 1985:1)	65:–
Datorteknik och brottslighet. <i>Artur Solarz.</i> (Forskn.rapport 1985:3)	80:–
Alla vet . . . om butiksnatterier. (Broschyr, 1986)	Gratis
Bra lås och goda grannar – en handbok för brottsförebyggare. Skr <i>Lisbeth Eklund, Edvard Wibling.</i> (Utredn.rapport 1986:2)	70:–
Goda råd för brottsförebyggare. (Broschyr, 1987)	Gratis
Stöld på byggarbetsplats. Sekr <i>Ove Sterfeldt.</i> (Utredn.rapport 1987:1)	65:–
Hur man skyddar sig mot stölder och inbrott på byggplatser. (Broschyr, 1988)	Gratis
Brottslighet under krig och andra kristillstånd. <i>Olof Dahl- bäck.</i> (PM 1988:1)	Gratis
Butiksrån. Tillgreppsprojektet. Del I. <i>Lars Dolmén.</i> (PM 1988:3)	Gratis

BARN- OCH UNGDOM

Brottslighet och kamratrelationer. <i>Jerzy Sarnecki.</i> (Forskn.rapport 1982:5)	Slut
Massmedier, barn- och ungdomskultur. Skr <i>Lars Alexandersson.</i> (1982)	Gratis
Brottsliga ungdomsgång. <i>Jerzy Sarnecki.</i> (Forskn.rapport 1983:2)	60:–
Fritid och brottslighet. <i>Jerzy Sarnecki.</i> (Forskn.rapport 1983:7)	65:–
Research into Juvenile Crime in Sweden. <i>Jerzy Sarnecki.</i> (Information Bulletin No 1, 1983)	Gratis

Kursverksamhet för kriminellt belastad ungdom. Skr <i>Lisbeth Eklund, Leila Ågren-Burström</i> . (Utredn.rapport 1984:1)	75:–
Predicting Social Maladjustment. Stockholm Boys Grown up 1. <i>Jerzy Sarnecki, Stefan Sollenhag</i> . (No 17, 1985)	70:–
Ungdomsbrottslighet. (Broschyr, 1986)	Gratis
Samhällets olycksbarn. Om vård i hem med särskild tillsyn. <i>Owe Larsson</i> . (PM 1986:4)	Slut
Att arbeta tillsammans. Skr <i>Lars Alexandersson</i> , BRÅ <i>Margit Gummesson</i> , SÖ. (Utredn.rapport 1986:1)	65:–
Delinquent Networks. <i>Jerzy Sarnecki</i> . (Report 1986:1)	70:–
Unga lagöverträdare. <i>Tage Järpsten</i> . (PM 1987:1)	Gratis
Midsommarfirandet i Borgholm år 1987 speglat med regis- terdata. <i>Johannes Knutsson</i> . (PM 1988:2)	Gratis

NARKOTIKA

Narkotikamissbruk och kriminalitet i Kopparbergs län. <i>Lars Hammar, Ryszard Szulkin</i> . (Forskn.rapport 1981:4)	55:–
Narkotikautvecklingen 1982. <i>Artur Solarz</i> . (Forskn.rapport 1982:2)	90:–
Drug Criminality and Drug Abuse in Sweden 1969–1981. <i>Jan Andersson, Artur Solarz</i> . (No 10, 1982)	55:–
Narkotikautvecklingen 1983. <i>Artur Solarz</i> . (Forskn.rapport 1983:6)	85:–
Polisens insatser mot gatulangningen av narkotika – ett ut- värderingsförsök. <i>Inger Eriksson, Ulla-Britt Eriksson</i> . (PM 1983:9)	Gratis
Current Swedish Legislation on Narcotics and Psychotropic Substances. (No 11, 1984)	Slut
Sprutnarkomani bland "vuxna stockholmspojkar". <i>Jerzy Sarnecki</i> . (PM 1985:11)	Gratis
Narkotikasituationen i Sverige 1986. <i>Bo Svensson</i> . (PM 1986:3)	Gratis
Measuring Drug Incidence – The Swedish Experience. <i>Bo Svensson</i> . (Information Bulletin No 2, 1986)	Gratis

BROTTSOFFER

Stöd och hjälp åt brottsoffer. <i>Sten Falkner</i> . (PM 1986:1)	Gratis
Brottsoffer. Antologi. (Utredn.rapport 1988:1)	70:–

RÄTTSVÄSENDET

Nytt Straffsystem. Idéer och förslag. Skr <i>Sten Heckscher</i> , <i>Arne Wikström</i> . (Utredn.rapport 1977:7)	115:–
---	-------

Non-Institutional Treatment and Rehabilitation. An evaluation of a Swedish correctional experiment. Shortened version. <i>Eckart Kühlhorn</i> . (No 7, 1980)	60:–
Påföljdsval, straffmätning och straffvärde. Rapport från ett forskarseminarium den 9–11 juni 1980 på Skokloster. Red <i>Monica Näsberg</i> . (Forskn.rapport 1980:2)	80:–
Internationella erfarenheter av beteendeterapi inom krimi- nalvården. En litteraturoversikt. <i>Lars von Knorring</i> . (Forskn.rapport 1981:5)	11:–
Rättsmedvetandet i Sverige. <i>Per-Anders Lindén</i> , <i>Matti Similä</i> . (Forskn.rapport 1982:1)	70:–
Kontroll och brottslighet som historiska fenomen. <i>Ulla-Britt Eriksson</i> , <i>Henrik Tham</i> . (Forskn.rapport 1982:3)	75:–
Problemen med uppklaringsprocenten. <i>Johannes Knutsson</i> . (Forskn.rapport 1983:1)	55:–
Kriminologi och kriminalpolitik. Dokumentation från en konferens. Red <i>Barbro Grönvall</i> . (Info.rapport 1984:1)	60:–
Påföljdsbestämning i USA: <i>Nils Jareborg</i> , <i>Andrew von Hirsch</i> , <i>Kathleen J Hanrahan</i> . (Forskn.rapport 1984:4)	75:–
Villkorlig frigivning av dömda med långa strafftider/ Kan återfall allvarlig brottslighet förutsägas? <i>Ulla Björkman</i> , <i>Johannes Knutsson</i> . (PM 1985:7)	Slut
Brottslighet och kriminalpolitik. (Broschyr, 1985)	Gratis
Effekter av halvtidsfrigivningen. <i>Jan Ahlberg</i> . (Forskn.rapport 1985:2)	50:–
The Swedish Code of Judicial Procedure. (No 16, 1985)	80:–
Crime and Criminal Policy in Sweden. (No 19, 1985)	55:–
The Swedish Penal Code. (Report 1986:2)	60:–
Econometric Analysis of Crime in Sweden. <i>Perry Shapiro</i> , <i>Harold L. Votey Jr.</i> (Report 1986:3)	55:–
The day-fine system in Sweden. <i>Hans Thornstedt</i> . (Information Bulletin No 3, 1986)	Gratis
Vad gör polisen? <i>Johannes Knutsson</i> , <i>Pirjo Partanen</i> . (Forskn.rapport 1986:2)	60:–
Varför varierar uppklaringsprocenten? <i>Jan Ahlberg</i> , <i>Johannes Knutsson</i> . (Forskn.rapport 1987:1)	65:–
Om offentlig och privat kriminalpolitik. <i>Leif GW Persson</i> . (Broschyr 1988)	Gratis
Upptäcktsrisken. <i>Jan Ahlberg</i> , <i>Johannes Knutsson</i> . (Forskn.rapport 1988:1)	55:–

ÖVRIGT

Avvikande delkulturer – en teoretisk och empirisk granskning. <i>Malin Persson</i> . (Forskn.rapport 1981:3)	Slut
---	------

Brottslighet och biologiskt arv. <i>Marianne Rasmuson</i> . (Forskn.rapport 1983:3)	50:–
Kamratstöd – socialt ansvar. Sekr <i>Owe Larsson</i> . (Utredn.rapport 1983:3)	65:–
Utlänningarna och brottsligheten. <i>Ulla-Britt Eriksson</i> , <i>Henrik Tham</i> . (Forskn.rapport 1983:2)	80:–
Finland tur och retur – om utvisning av finska medborgare. <i>Monika Olsson</i> . (Forskn.rapport 1986:1)	60:–
Brott och stadsmiljö. Storstadskriminalitet. Del 1. <i>Per-Olof Wikström</i> . (Forskn.rapport 1987:3)	60:–
The National Council for Crime Prevention, Sweden. (Broschyr, 1984)	Gratis
Brottsförebyggande rådet. En presentation av BRÅ. (Broschyr, 1986)	Slut
Brottsförebyggande rådets forskningsbidrag. (Broschyr, 1986)	Gratis
Pressens bild av brottsligheten. <i>Peter Dahlgren</i> . (Info.rapport 1987:1)	60:–
Metropolit i massmedia. <i>Gunilla Qwerin</i> . (Forskn.rapport 1987:4)	65:–

TIDSKRIFTEN APROPÅ

□ Prenumeration 6 nr/år. Red <i>Gisela Tham</i>	Gratis
---	--------

ELEVINFLYTANDE OCH ANSVAR

”Skolan är vår”. Film och video, 30 min. Producent: Brev- skolan på uppdrag av Brottsförebyggande rådet, 1980.		
16 mm film, försäljning	4.900:–	
video, försäljning	1.900:–	exkl
film eller video, hyra	125:–	moms
”Skolan är vår”, studiematerial. 1985.		Slut
”De viktiga åren”. Film och video, 35 min. Producent: Claudio Sapiain på uppdrag av Brottsförebyggande rådet, 1985. Distribution: Föreningsfilmo AB, tel 08-785 02 60		
16 mm film, försäljning	4.900:–	
video, försäljning	1.400:–	exkl
film eller video, hyra	175:–	moms
”Inflytande och ansvar”, studiematerial. 1986.		Gratis

Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar

Lagstiftningen mot ekonomisk brottslighet bedrevs med särskild intensitet under åren 1982 till 1985, med utgångspunkt från den s k eko-kommissionens arbete.

I denna bok redovisar docenten i straffrätt, Hans-Gunnar Axberger, en granskning av de lagar som föreslogs och genomfördes under perioden.

Boken innehåller också en kritisk analys av det empiriska underlag som togs fram för kampen mot Eko-brotten. En diskussion förs även om rättssäkerhetsbegreppet mot bakgrund av de rättssäkerhetsfrågor som aktualiserades under lagstiftningsarbetet.

ISBN 91-38-12154-9

ISSN 0281-6121